

PRZYSZŁOŚĆ REGIONÓW SAMORZĄDOWYCH W POLSCE

ANALIZY I OPINIE NR 7 (75)/2025

Debaty Samorządowe
Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego



Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego

Spis treści

I. Przyszłość regionów samorządowych w Polsce – zagajenie do dyskusji	3
Prof. Paweł Swianiewicz	
II. Biedne i bogate województwa w bogatej Polsce w reformującej się Unii Europejskiej w zantagonizowanym świecie	6
Prof. Grzegorz Gorzelak	
III. Znaczenie, potencjał i zadania samorządności szczebla regionalnego.....	19
Prof. Iwona Sagan	
IV. Dokończenie reformy samorządowej jako droga naprawy państwa polskiego w warunkach polaryzacji: aspekty wojewódzkie	30
Dr hab. Anna Wojciuk	
V. Samorządy wojewódzkie a nadchodząca reforma polityki regionalnej.....	39
Dr Piotr Żuber	

I. Przyszłość regionów samorządowych w Polsce – zagajenie do dyskusji

Prof. Paweł Swianiewicz

Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Dotychczasowy model funkcjonowania samorządów wojewódzkich wymaga powtórnego przemyślenia i przebudowania tak, by odpowiadał na wyzwania przyszłości, a także na zachodzące w ostatnich latach zmiany.

Województwa samorządowe w swej obecnej postaci powstały w wyniku reformy wprowadzonej pod koniec 1998 r. Początkowo ich pozycja finansowa i kompetencyjna była stosunkowo słaba. Pozbawione znaczących dochodów własnych, dysponujące niewielkim budżetem nie mogły w znaczący sposób wpływać na kierunki strategicznego rozwoju regionów, co miało być ich podstawowym zadaniem według zamierzeń twórców drugiego etapu reformy samorządowej.

Sytuacja zmieniła się znacząco w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a właściwie już w momencie uzyskania dostępu do znaczących funduszy przedakcesyjnych (m.in. PHARE i SAPARD) na kilka lat przed formalną akcesją. W odróżnieniu od innych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, w Polsce samorządom regionalnym powierzono bardzo istotną rolę w absorpcji środków z funduszy strukturalnych. Początkowo ta rola była jeszcze stosunkowo niewielka.

W latach 2004–2006 realizowany był jeden Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, w którym rola samorządów wojewódzkich była ograniczona (choć i tak znacząca). Ale od 2006 r. udało się doprowadzić do stworzenia odrębnych Regionalnych Programów Operacyjnych, w przypadku których samorządy regionalne miały znaczącą swobodę tak w zakresie przygotowania, jak i realizacji. Przyczyniło się to nie tylko do radykalnego zwiększenia finansowych możliwości realizacji strategii rozwojowych, ale także do wzmocnienia politycznej pozycji samorządów wojewódzkich w stosunku do samorządów powiatowych i gminnych, a także administracji szczebla centralnego.

Środki z funduszy strukturalnych pomogły także wydatnie w realizacji zadań własnych województw, związanych w szczególności z regionalnym transportem kolejowym, organizacją służby zdrowia czy utrzymaniem wielu ważnych placówek kultury.

Ten dotychczasowy model funkcjonowania samorządów wojewódzkich wymaga jednak powtórnego przemyślenia i przebudowania, tak by odpowiadał na wyzwania przyszłości, a także na zachodzące w ostatnich latach zmiany. W latach 2015–2023 możliwości działania samorządów w niektórych sferach zostały ograniczone, czego najlepszym przykładem może być odebranie kontroli nad Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ale na dłuższą metę poważniejszym wyzwaniem będą zmiany w zakresie funduszy strukturalnych. Na zmiany te będzie wpływać kilka czynników.

Po pierwsze, Polska (i poszczególne jej regiony) jest krajem coraz zamożniejszym i z tego względu dostęp do funduszy strukturalnych w następnych latach będzie ograniczony. Po drugie, spodziewana jest zmiana priorytetów w zakresie struktury budżetu Unii Europejskiej. Więcej środków będzie przeznaczanych m.in. na politykę obronną, co może mieć odbicie w mniejszym strumieniu finansowania polityki regionalnej. Po trzecie, zarówno z kraju, jak i z Brukseli dochodzą sygnały sugerujące, że przyszła polityka regionalna może być w większym stopniu scentralizowana, co zmniejszy rolę samorządów w jej planowaniu i realizacji.

Wszystko to prowokuje do postawienia pytania: co dalej? *Quo vadis* samorządzie wojewódzki? Zadania stojące przed samorządem regionalnym wymagają ponownego przemyślenia i zdefiniowania. Jakie są nowe zadania, na których województwa powinny się skoncentrować? Przykładowo, czy po względnym sukcesie w zakresie rozwoju regionalnej komunikacji kolejowej (przynajmniej w niektórych województwach) pora jest może na poważniejsze zajęcie się problemem wykluczenia komunikacyjnego poprzez naprawę transportu autobusowego?

A może są inne zadania, na których koncentracja pozwoli samorządom wojewódzkim zachować kluczową rolę w systemie administracyjnym i politycznym kraju? Czy i w jaki sposób możliwe będzie utrzymanie (a może nawet wzmocnienie) roli województw w strategicznym planowaniu rozwoju regionalnego? Czy dotychczasowa formuła organizacji, finansowania i zakresu kompetencji odpowiada tym potrzebom? Czy pożądane są decyzje polityczne w zasadniczy sposób wzmacniające strukturalną pozycję samorządów regionalnych?¹

Takiej refleksji ma być poświęcona Trzecia Debata Samorządowa Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. W jej ramach chcemy zorganizować dwa panele. W pierwszym wezmą udział eksperci, specjalizujący się w zagadnieniach rozwoju regionalnego. Do drugiego zaprosimy praktyków związanych z funkcjonowaniem samorządu wojewódzkiego.

¹ Przykładem takiej refleksji może być głośna, według niektórych kontrowersyjna, ale niewątpliwie skłaniająca do refleksji książka *Umówmy się na Polskę* (praca zbiorowa pod red. M. Kisilowskiego i A. Wojciuk, Znak, 2023).

II. Biedne i bogate województwa w bogatej Polsce w reformującej się Unii Europejskiej w zantagonizowanym świecie

Grzegorz Gorzelak

Profesor nauk ekonomicznych



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Spis treści

II. Biedne i bogate województwa w bogatej Polsce w reformującej się Unii Europejskiej w zantagonizowanym świecie	6
1. Europa na nowej gospodarczej i politycznej mapie świata	8
2. Reformy europejskie	10
3. Polska w reformowanej Unii Europejskiej	12
4. Przyszłość polskich regionów	14

Żyjemy w czasach pogłębiającej się niepewności, obejmującej wszystkie skale przestrzenne oraz większość procesów społecznych, gospodarczych i politycznych. Ostatnie lata przyniosły dobitne dowody na nieprawdziwość tez o „końcu historii”, niezależnie od tego, jak były one rozumiane i interpretowane – czy w związku z końcem podziału świata na dwa antagonistyczne bloki w 1990 r. i (przejściowym) zastąpieniem ich układem unipolarnym z dominacją Stanów Zjednoczonych, czy też w powiązaniu z ostatnim rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 r. Niepewność ta powoduje, że zawarte w tytule przymiotniki odnoszące się do Polski i Unii Europejskiej mają tylko pewne prawdopodobieństwa spełnienia się w horyzoncie następnych kilku–kilkunastu lat, a oczywiście możliwe są także sytuacje przeciwne – sukces Polski nie jest bowiem gwarantowany, a reformy w Unii Europejskiej mogą nie zostać podjęte. Pewne jest jedynie to, że niektóre polskie regiony będą względnie zamożne, a inne biedniejsze – podobnie, jak ma to miejsce dzisiaj – choć skala różnic nie jest przesądzona. Pewne jest także, że w skali globalnej będziemy obserwować rosnące napięcie i konflikty, w tym niektóre przeradzające się w otwarte starcia militarne.

Uzasadnienia wymaga jeszcze to, że niniejsze opracowanie dotyczy czterech wzajemnie powiązanych układów: regionalnego, krajowego, kontynentalnego i globalnego, co jest ujęciem znacznie szerszym, niż przyjęte w założeniach przedsięwzięcia, w ramach którego powstał niniejszy tekst. Wynika to z faktu coraz silniejszych zależności zachodzących między tymi skalami i niemożności analizowania tylko jednej z nich bez poświęcenia pewnej uwagi pozostałym.

1. Europa na nowej gospodarczej i politycznej mapie świata

Za prawdę obiegową można uznać stwierdzenie, że po krótkiej bezwzględnej dominacji USA, która zastąpiła dwubiegunowy układ „stabilnej niestabilności” Wschód–Zachód, mamy obecnie do czynienia z umacniającym się układem wielobiegunowym, który tworzą USA i Chiny (jako jego najsilniejsze ogniwa), ale także Unia Europejska, Rosja i Indie oraz konstelacja mocarstw regionalnych: Turcji, Brazylii, Arabii Saudyjskiej, RPA, a być może także Indonezji czy Wietnamu. Jest to układ dynamiczny i wielowymiarowy – poszczególne kraje zawdzięczają swoje pozycje różnym cechom: wielkości gospodarki, jej innowacyjności, liczbie ludności, potencjałowi militarnemu, pozycji w danym układzie kontynentalnym czy atrakcyjności politycznej. Tylko dwa z nich: USA oraz Chiny – oraz częściowo Unia Europejska – wykazują znaczące potencjały we wszystkich tych obszarach. W ujęciu dynamicznym największe wzrosty tych potencjałów – w wymiarze absolutnym i względnym – notują niewątpliwie Chiny. Jednocześnie Rosja znajduje się we wszystkich z nich w stagnacji, a nawet w regresie. Z naszego punktu widzenia niezwykle istotne jest to, że także Unia Europejska – choć notuje (powolne) postępy absolutne – nieustannie obniża swoją pozycję w układzie globalnym.

Dzieje się tak na kilku płaszczyznach. Pierwsza to stale pogarszająca się sytuacja demograficzna. Z jednej strony liczba mieszkańców Unii Europejskiej zmniejsza się w wyniku ujemnego przyrostu naturalnego (ok. –700 tys. osób rocznie), z drugiej zaś spadek ten jest z nadwyżką rekompensowany napływem migracyjnym (ok. 2,3 mln osób rocznie). Jednak ok. 40% tego napływu stanowią migranci z innych krajów europejskich, głównie z Ukrainy – państw, które same borykają się z ujemnym bilansem demograficznym, a w przypadku Ukrainy można się również spodziewać masowych powrotów po zakończeniu rosyjskiej agresji na ten kraj. Oznacza to, że ten kierunek migracji będzie w przyszłości wygasał. Starzenie się społeczeństw tworzy rosnące napięcia w systemach emerytalnych, a jednocześnie nie można wykluczyć, że nastroje antyimigranckie będą się nasilać, co dodatkowo pogłębi problemy demograficzne Unii Europejskiej.

Druga płaszczyzna to malejąca – w ujęciu relatywnym, zwłaszcza w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami – zdolność innowacyjna unijnej gospodarki, prowadząca do coraz większej zależności od tych potęg. W Unii Europejskiej działa jedynie kilka firm o kluczowym znaczeniu dla strategicznych sektorów gospodarki światowej:

- półprzewodniki i chipy – ASML (Holandia), ARM (Wielka Brytania),
- energia odnawialna – Vestas (Dania), Ørsted (Dania), Siemens Energy (Niemcy),
- biotechnologia i medycyna – BioNTech (Niemcy), Novo Nordisk (Dania),
- lotnictwo i obronność – Airbus (konsorcjum europejskie),
- sztuczna inteligencja – Mistral (Francja), Aleph Alpha (Niemcy).

Przegrywając wyścig technologiczny, Europa pogłębia swoje uzależnienie od dwóch potęg innowacyjnych. W sferze materialnej – od dostaw wrażliwych materiałów i komponentów z Chin, które dostarczają w skali światowej m.in.:²

- 85% modułów fotowoltaicznych,
- 90% paneli słonecznych,
- 85% polikrystalicznego krzemu do paneli słonecznych,
- 90% ogniw bateryjnych,
- 90% katod do baterii,
- 95% anod do baterii,
- 63% turbin wiatrowych,
- 70% elektrolizerów wodoru.

Trzeba też wspomnieć o tajwańskiej firmie Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) mającej 90–95% udziału w światowej produkcji najbardziej zaawansowanych chipów.

W sferze informacyjnej wszyscy jesteśmy zależni od amerykańskich usług IT: Google, GPS, Facebook, Twitter-X, Apple, Microsoft, Adobe i innych, co ma ogromne konsekwencje w wielu aspektach życia społecznego. Możemy dodać do tego system Starlink o podstawowej roli w dziedzinie militarnej, a także amerykańską dominację w materialnych elementach uzbrojenia. Warto zauważyć, że wśród najważniejszych software'owych firm tworzących systemy AI nie ma żadnej pochodzącej z Europy – dominują wymienione wyżej korporacje amerykańskie oraz Open AI, wraz z firmami chińskimi. Tylko jedna firma zlokalizowana w Europie – holenderska ASML – ma kluczową pozycję w skali globalnej – jedyny na świecie producent maszyn EUV dla produkcji chipów.

Należy do tego dodać zależność gospodarki światowej od chińskich dostaw metali ziem rzadkich oraz rolę decyzji politycznych w światowym obiegu i wykorzystaniu tych surowców³.

² M. Orłowski (2024). Nowy, wielobiegunowy świat – czy czeka nas zmierzch Zachodu?. *Pomorski Thinkletter*, 4(19).

³ Zależności te doskonale oddaje następujący cytat: „(...) koreańska firma produkująca telefony w Wietnamie i wszczepiająca do nich półprzewodniki wytwarzane na Tajwanie. Jeżeli na Tajwanie w tych półprzewodnikach wykorzystano jakieś pierwiastki metali ziem rzadkich, a one są używane w holenderskich maszynach, które z kolei Tajwańczycy stosują do produkcji tych półprzewodników, to już wszyscy w tym łańcuchu dostaw muszą po kolei uzyskać licencję od Chińczyków na ich zastosowanie. Co więcej, jeżeli chodzi o półprzewodniki, to licencje muszą być wystawiane każdorazowo – na każdy osobny produkt” (*Bezprecedensowy krok Chin. „Bardzo poważna eskalacja”* (2025). <https://tvn24.pl/biznes/ze-swiatek/usa-dean-w-ball-chiny-wyslaly-zachodowi-wiadomosc-ze-kontroluja-jego-gospodarke-i-dobrobyt-st8694224>). Dodajmy, że licencja taka jest konieczna, nawet jeżeli w produkcji znajduje się 0,1% danego surowca. Jest to jeden z kluczowych problemów w globalnych negocjacjach gospodarczych.

Unia Europejska traci także globalne znaczenie w tzw. *soft power*. W antagonizującym się świecie zaczynają dominować relacje oparte na wąsko rozumianych interesach, a wartości takie jak praworządność, solidarność i liberalna demokracja tracą na znaczeniu. Podziały ideologiczne, dominujące w czasach zimnej wojny, przestały w istocie mieć znaczenie. Z dużym prawdopodobieństwem przez następne lata – jak długo? – życie polityczne krajów o dotychczas ugruntowanej demokracji będzie podporządkowane konserwatywnemu populizmowi, przy jednocześnie utrzymujących się systemach autokratycznych w innych częściach świata. Kruszejący już europejski model oparty na wartościach przestaje być atrakcyjny.

Wszystko to dzieje się w obliczu narastających zagrożeń militarnych, zmuszających poszczególne kraje do zwielokrotnienia wysiłku zbrojeniowego, konsumującego znaczące środki, które mogłyby być przeznaczone na inne, prorozwojowe cele. Wydaje się – choć to teza wyłącznie intuicyjna – że w Unii Europejskiej kompleks militarny ma mniejsze znaczenie dla pobudzania postępu technologicznego, niż ma to miejsce w USA i Chinach. Oznacza to, że w długim okresie europejskie zbrojenia w mniejszym stopniu przyczyniają się do rozwoju gospodarczego niż w tych dwóch krajach, a znaczące europejski wydatki zbrojeniowe napędzają rozwój gospodarki USA.

2. Reformy europejskie

Przez cały czas trwania integracji europejskiej we wspólnotowych programach dominowały dwie polityki: rolnictwo i pomoc regionom. Przez dekady to one konsumowały ponad dwie trzecie wspólnotowego budżetu (choć na początku integracji rolnictwo angażowało nawet 80% wspólnych środków). Z biegiem czasu polityka rolna „zazieleniła się”, a rozwój regionalny poszerzono o inne cele, tworząc politykę spójności.

O ile u progu integracji polityka skierowana ku rolnictwu mogła mieć racjonalne cele, to z czasem przerodziła się w politycznie umocowane działania wspierające znikomą część mieszkańców Unii Europejskiej, pozwalając jednocześnie niektórym zamożnym jej członkom na sięganie do wspólnej kasy, niedostępnej dla nich z innych źródeł. Niektóre biedniejsze kraje – głównie Polska i Rumunia – mające relatywnie większą część swojej siły roboczej zaangażowanej w rolnictwie, uzyskują z polityki rolnej znaczące środki, równoległe do dużych zasileń płynących w ramach polityki spójności. Polityka rolna Unii Europejskiej ma zatem wielu obrońców i trudno ją zredukować, choć poddana została procesowi pewnej racjonalizacji. Warto także pamiętać, że Wspólna Polityka Rolna przyczynia się do spowolnienia rozwoju wielu krajów Globalnego Południa, nie dopuszczając ich produktów rolnych na bogate rynki europejskie.

Polityka spójności, tradycyjnie mająca na celu zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między regionami Unii Europejskiej, co miałoby pozwolić na wyrównywanie standardów życia mieszkańców Wspólnoty, jest oparta na fałszywym założeniu, iż dostarczenie środków (w znacznej mierze przeznaczanych na infrastrukturę) do słabszych, często peryferyjnych regionów o względnie zacofanej strukturze społeczno-ekonomicznej przyczyni się do dynamizacji ich rozwoju. Tak się jednak nie dzieje, a wyrównywanie poziomów rozwoju nie następuje. Nie jest to efektem źle prowadzonej polityki, lecz wynika z samej istoty rozwoju regionalnego w gospodarce, w której konkurencję wygrywa się dzięki innowacjom, a tych regiony słabiej rozwinięte nie są w stanie wytwarzać. Różnice międzyregionalne maleją w skali całej Unii, ale tylko dlatego, że słabiej rozwinięte kraje członkowskie nadrabiają dystans

(i to wcale nie dzięki zasileniom z Brukseli, lecz w wyniku tzw. renty spóźnionego przybyścia i dostępu do wspólnego rynku). Jednak wewnątrz krajów członkowskich – szczególnie w Europie Środkowo-Wschodniej – różnice międzyregionalne rosną, głównie w rezultacie procesów metropolizacji.

Już od ponad ćwierćwiecza obie te polityki (rolna i regionalna) były poddane fundamentalnej krytyce, a ostatnim jej przejawem jest tzw. raport Draghiego, powtarzający w istocie najważniejsze argumenty tzw. raportu Sapira z 2003 r. Choć już 20 lat temu Komisja Europejska proponowała zmianę orientacji polityk Unii Europejskiej w kierunku zwiększenia innowacyjności i efektywności gospodarek krajów członkowskich⁴, to większość rządów tych państw utrzymywała tradycyjny kurs wspierania swoich często nielicznych rolników, a także słabych regionów, w znacznej mierze przez najrozmaitsze nieprodukcyjne, socjalnie zorientowane inicjatywy, podpierając się jednocześnie koniecznością zasilania tzw. *forget-nots* (regionów górskich, nizinnych, nadmorskich, suchych, mokrych, słabo zaludnionych, restrukturyzowanych itd.).

Dopiero w tym roku, 16 lipca 2025 r., Komisja Europejska zaproponowała nową orientację swoich polityk, co niewątpliwie należy wiązać z analizą słabnącej pozycji tego ugrupowania w skali globalnej, doskonale wyrażoną w raporcie Draghiego, a także koniecznością wzmożenia wysiłku zbrojeniowego⁵. Owa reorientacja zmierza do osiągnięcia od dawna postulowanych, lecz nierealizowanych celów: wzmocnienia innowacyjności, postępu technologicznego i efektywności gospodarowania przy jednoczesnych zwiększonych nakładach na zbrojenia.

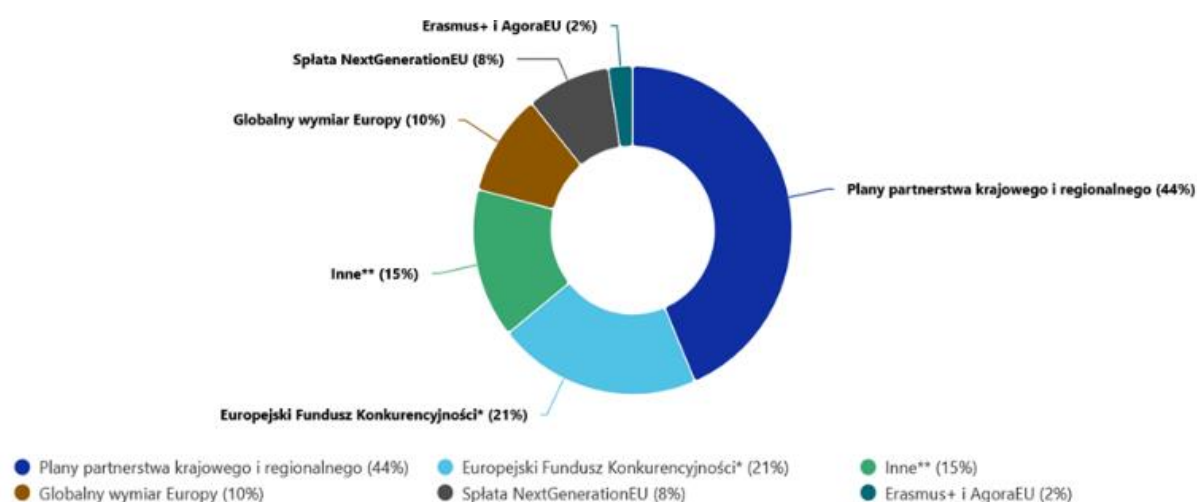
Porównanie budżetu Unii z okresu 2021–2027 z nową propozycją Komisji Europejskiej na lata 2028–2034 nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, czy wysiłki te mają być finansowane kosztem bezwzględnej redukcji nakładów na politykę rolną i politykę spójności. Wynika to z nieporównywalności obydwu budżetów wieloletnich – ten kolejny ma być znacząco większy (ok. 2 bln euro) od poprzedniego, nawet po doliczeniu środków uruchomionych w trakcie siedmioletki 2021–2027 w postaci New Generation EU (łącznie z pierwotnym budżetem to ok. 1,8 bln euro, w tym część w formie kredytów). Także środki przeznaczone na politykę spójności i politykę rolną w latach 2028–2034 mają być większe (865 mld euro, zob. rys. 1) od tych z lat 2021–2027 (ok. 716 mld euro plus nieznana kwota wyasygnowana z New Generation EU na cele zbliżone do celów tych obydwu polityk). Różnica w strukturze środków polega jednak na czymś innym – oto proponuje się utworzenie nowego instrumentu: Europejskiego Funduszu Konkurencyjności, który ma być reakcją na malejące znaczenie Unii w gospodarce światowej, opisane w poprzednim punkcie (rys. 1). Wskutek proponowanych zmian strukturalnych łączny udział polityki rolnej i polityki spójności spada do niecałych 40% całego wieloletniego budżetu, co stanowi zmniejszenie o ok. 25 pkt proc. względem budżetu aktualnej siedmioletki⁶.

⁴ Zob. European Union (2005). *Cohesion Policy in support of growth and jobs - Community Strategic Guidelines*, 2007-13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:g24230>.

⁵ European Union (b.d.). *The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en.

⁶ Postulowałem podobne zmiany – także organizacyjne – komentując raport Draghiego, zob. G. Gorzelak (2025). Will Europe wake up. *Scienze Regionali Italian Journal of Regional Science*, 1/2025.

Rys. 1. Proponowany nowy kształt wieloletniego budżetu Unii Europejskiej na lata 2028–2034



Źródło: opracowanie własne

Z punktu widzenia dostępności środków europejskich dla polskich województw istotna jest także zmiana organizacyjna: tradycyjnie rozumiana polityka rozwoju, finansowana dotychczas z polityki spójności, została połączona z polityką rolną, społeczną, wspierania rybactwa i obszarów morskich oraz polityką migracyjną i ochrony granic, a ten nowy instrument został ulokowany na szczeblu krajowym w postaci Krajowych i Regionalnych Programów Partnerstwa. Programy te mają integrować dotychczas niezależne fundusze.

To rozwiązanie zrywa z tradycjami realizowania polityk unijnych: odrębnym prowadzeniem i finansowaniem polityki rolnej (co miało miejsce od samego początku integracji europejskiej) oraz z realizowaniem programów zarządzanych regionalnie, co było wprowadzane w różnym tempie w poszczególnych krajach członkowskich od lat dziewięćdziesiątych (wcześniej w krajach federalnych lub o znacznej autonomii regionalnej albo silniej zdecentralizowanych), a w Polsce od 2007 r. Propozycja ta – o ile zostanie wprowadzona w życie – może mieć znaczący wpływ na finansowanie rozwoju regionalnego krajów członkowskich, szczególnie tych, w których dotychczasowe środki unijne odgrywały istotną rolę. Nie jest przy tym obecnie jasne, jaką postać będą miały szczegółowe regulacje określające sposób wykorzystania tych środków⁷.

3. Polska w reformowanej Unii Europejskiej

Polska jest niewątpliwym liderem transformacji postsocjalistycznej. Polski PKB wzrósł po 1989 r. ponad trzykrotnie. Radykalnie poprawił się poziom życia, i to nie tylko w wymiarze dochodowym, ale także „ogólnocywilizacyjnym”, czyli w dostępie do infrastruktury, jakości usług społecznych, jakości środowiska, estetyce krajobrazu itp.

Jednocześnie od kilku już lat (nawet w niesławnej Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju) wskazuje się na wyczerpywanie tradycyjnych mechanizmów rozwoju wynikających z relatywnych tanich czynników wytwarzania – w tym głównie płac. We współczesnym świecie coraz silniej obowiązuje zasada, że tylko

⁷ Zagadnienie to zostanie z pewnością omówione w innym opracowaniu przygotowywanym na potrzeby niniejszego projektu.

innowacyjni mogą być bogaci, ponieważ konkurencję kosztowo-cenową mogą wygrywać tylko tani – a więc biedni. Rośnie konieczność przejścia ku gospodarce na wyższym poziomie zaawansowania technologicznego, oferującej szeroko rozumiane innowacje. Tak się jednak nie dzieje – Polska tradycyjnie znajduje się na końcu uporządkowań krajów członkowskich Unii Europejskiej ze względu na potencjał innowacyjny, wyprzedzając jedynie Rumunię, Bułgarię i Łotwę. Nakłady na naukę – mimo stałych zapowiedzi kolejnych rządów, iż będą rosnąć – spadają, a polski system edukacyjny tkwi w paradygmatach sięgających lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku.

Nic nie wskazuje na to, by sytuacja miała się w nieodległej przyszłości poprawić. Populistyczna presja skłania kolejne ekipy rządzące do kierowania wydatków budżetowych (w coraz większym stopniu finansowanych z rosnącego zadłużenia) na cele socjalne, a dodatkowo zagrożenie militarne zubaża i tak niewielkie nakłady prorozwojowe. Presja ta nie pozwala także na wstąpienie do strefy euro oraz przedłużenie wieku emerytalnego, a więc na dwa przedsięwzięcia o fundamentalnym znaczeniu strategicznym. Bariery stojące przed polską gospodarką narastają i mogą już niedługo zahamować jej rozwój, czemu może sprzyjać ekonomiczna stagnacja ważnych krajów Unii, w tym głównie Niemiec, oraz niestabilna sytuacja gospodarki światowej, wstrząsanej wojnami celnymi oraz możliwymi kolejnymi kryzysami.

W powszechnej świadomości pokutuje błędne przekonanie, że środki płynące do Polski z Unii są głównym czynnikiem sukcesu rozwojowego kraju. Tymczasem badania wskazują, że jest nim dostęp polskich przedsiębiorstw do rynku unijnego⁸. Owszem, środki te mają znaczenie w budowaniu materialnych długofalowych podstaw rozwoju (infrastruktura), także w wymiarze socjalnym (np. Wspólna Polityka Rolna), ale jeżeli nie będą wspomagane rosnącą konkurencyjnością Polski w skali globalnej, mogą stać się wręcz hamulcem rozwoju. Infrastrukturę trzeba bowiem utrzymywać i remontować, a przyzwyczajenie do zasileń socjalnych wzmacnia postawy roszczeniowe (jak np. ma to miejsce w przypadku polskich – i nie tylko – rolników). Ostatnio pojawił się drugi ważny czynnik prorozwojowy: napływ migrantów z Ukrainy (w 2024 r. ich praca wygenerowała 2,7% PKB, założyli u nas 90 tys. firm). Jednak wzmacniające się postawy antyukraińskie – którym rząd niestety w niewystarczającym stopniu się przeciwstawia – oraz perspektywa zakończenia wojny w Ukrainie mogą już niedługo wyeliminować pozytywne efekty napływu migrantów z tego kraju, a antyimigranckie fobie rozdmuchiwane przez partie prawicowe nie pozwolą na kompensowanie tego ubytku przez napływ migracyjny z odleglejszych części świata.

Wracając do proponowanego nowego kształtu wieloletniego budżetu Unii Europejskiej na lata 2028–2034, można postawić tezę, że o przyszłości kraju w większym stopniu będą decydowały udział Polski w Europejskim Funduszu Konkurencyjności i sposób wykorzystania środków z niego płynących niż wielkość napływu z Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego. Niestety, o tym pierwszym funduszu nie ma w kraju żadnej dyskusji, a politycy i media zachłystują się wątpliwym sukcesem uzyskania największej w skali Unii puli z tytułu tego drugiego. Jest to zresztą złudne, gdyż Polska w kolejnym budżecie dostanie realnie o 10–15% mniej pieniędzy niż obecnie. W cenach stałych (czyli z uwzględnieniem inflacji) w latach 2021–2027 spłynie do nas w sumie równowartość 130,4 mld euro. W latach 2028–2034 będzie to ok. 120 mld euro⁹.

⁸ W. Orłowski (red.). (2021). *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

⁹ P. Miączyński (2025). *Najważniejsza rozgrywka rządu Tuska. Za kulisami Polska walczy o miliardy euro i kontrolę nad własnymi podatkami*. <https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,32307409,najwieksze-wyzwanie-rzadu-tuska-za-kulisami-polska-walczy-o.html>.

4. Przyszłość polskich regionów

Zarysowawszy globalne, europejskie oraz krajowe tło przyszłego rozwoju regionalnego Polski, można podjąć próbę odpowiedzi na zadane pytania. Może to być oczywiście jedynie próba, przyszłość bowiem jest coraz bardziej niepewna w każdym z trzech ponadregionalnych, wyżej przedstawionych wymiarów.

Polska jest krajem o silnie już ugruntowanej samorządności terytorialnej, w której układ regionalny odgrywa istotną rolę. Rolę tę wzmacniały środki europejskie, ostatnio w ponad jednej czwartej przeznaczane do zarządzania przez województwa w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO). Porównania wskazują, że skala decentralizacji regionalnej środków unijnych jest w Polsce największa wśród nowych krajów członkowskich¹⁰.

Już samo zmniejszenie wielkości środków płynących do Polski w ramach tego instrumentu względem dotychczasowej polityki spójności ograniczy możliwości wpływania władz wojewódzkich na rozwój ich regionów. Trzeba pamiętać, że dotychczas środki unijne płynące w ramach RPO do województw stanowią ok. jednej czwartej ich budżetów (nie będąc ich częścią), a jednocześnie finansują one ok. połowy nakładów rozwojowych podejmowanych przez regiony. Ponadto, niezależnie od tego, jaki kształt przyjmą ustalenia dotyczące Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na szczeblu unijnym, fakt zrezygnowania z regionalnych programów operacyjnych w fundamentalnym stopniu ograniczy sprawczą moc władz wojewódzkich w kształtowaniu procesów rozwoju ich regionów. A ponieważ ostateczna postać tych planów będzie zależała od porozumień zawartych między szczeblem regionalnym a krajowym, należy się spodziewać, że w sytuacji ułomnej demokracji i ograniczonej praworządności relacje polityczne będą odgrywały kluczową rolę w alokacji środków do poszczególnych województw. Dlatego też na pytanie: *czy pożądaną są decyzje polityczne w zasadniczy sposób wzmacniające strukturalną pozycję samorządów regionalnych?* należy oczywiście odpowiedzieć pozytywnie, postulując wzmocnienie systemowej niezależności województw od aktualnych konstelacji politycznych, wyrażając jednocześnie głęboki sceptycyzm co do możliwości spełnienia takiego scenariusza, który uniezależniałby relacje rząd – samorząd wojewódzki od aktualnej sytuacji politycznej.

„Trzeba pamiętać, że dotychczas środki unijne płynące w ramach RPO do województw stanowią ok. jednej czwartej ich budżetów (nie będąc ich częścią), a jednocześnie finansują one ok. połowy nakładów rozwojowych podejmowanych przez regiony”.

¹⁰ G. Gorzelak (2020). Regional Policies in East-Central Europe. W: M. Fisher, P. Nijkamp (red.), *Handbook of Regional Science*. Springer.

Polska jest krajem o średnim – w skali europejskiej – poziomie zróżnicowania regionalnego. Zróżnicowanie to zresztą w istocie nie rośnie, choć rosną zróżnicowania wewnątrzregionalne na osi miasto–wieś, a jeszcze wyraźniej stolica regionu – reszta województwa, szczególnie w przypadku regionów relatywnie słabiej rozwiniętych Polski Wschodniej. Niezależnie od tego, jak Polska będzie rozwijała się w nadchodzących latach, zróżnicowania te nie będą maleć, a być może będą nawet rosnąć, gdyż największe miasta i najsilniej (choć wewnętrznie zróżnicowane) rozwinięte regiony (Pomorze, Wielkopolska, Dolny Śląsk) będą wykazywały większy potencjał rozwojowy niż obecne słabiej rozwinięte regiony Polski Wschodniej (z wyjątkiem zachodniej części woj. podkarpackiego), a także Polski Zachodniej. Będzie tak się działo zarówno w scenariuszu optymistycznym – zgodnie z którym polska gospodarka sprosta wyzwaniom globalnym, a ważnym czynnikiem rozwoju kraju będzie sprawne wykorzystanie środków napływających w ramach Europejskiego Funduszu Konkurencyjności – jak i w scenariuszu pesymistycznym – w którym polska gospodarka popadnie w stagnację, czemu nie będą w stanie przeciwdziałać środki płynące z Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego – tym bardziej że dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż fundusze unijne wpływają na powiększanie się regionalnych zróżnicowań¹¹.

W tym kontekście można odnieść się do pytania dotyczącego zarządzania metropolitalnego: czy coraz bardziej prawdopodobne przyjęcie nowych rozwiązań instytucjonalnych odnoszących się do zarządzania obszarami metropolitalnymi będzie miało wpływ na działalność samorządów wojewódzkich? Odpowiedź jest oczywista: tak, będzie miało. Otworzy się nowe pole zarówno współpracy, jak i konkurencji, mogą narodzić się napięcia i konflikty, szczególnie jeżeli zarządy metropolitalne staną się partnerem w Planach Współpracy, obok władz krajowych i wojewódzkich. Jeżeli ponadto powstałe związki metropolitalne będą w stanie racjonalnie i efektywnie zagospodarować środki z Europejskiego Funduszu Konkurencyjności, to dynamika rozwoju układów metropolitalnych może ulec dalszemu zwiększeniu, co spowoduje silniejsze procesy koncentracji i polaryzacji terytorialnej w skali kraju oraz wewnątrz poszczególnych regionów mających na swoim terenie rozwinięte układy metropolitalne. Owszem, ściślejsza integracja polityki regionalnej z politykami miejskimi i metropolitalnymi jest potrzebna, ale nie można obecnie wskazać, czy będzie możliwa i w jakiej skali, w jakich regionach i na jakich polach.

Niezależnie od tego, który scenariusz rozwoju kraju się zrealizuje, nie ma możliwości skutecznego przeciwdziałania *starzeniu się społeczeństwa i depopulacji obszarów peryferyjnych*. Są to procesy zarówno obiektywne, jak i powszechne w skali europejskiej oraz w znacznym stopniu niezależne od działań publicznych. Wystarczy prosta arytmetyka: w kraju, w którym liczba ludności spada w wyniku ujemnego przyrostu naturalnego i ograniczonego napływu migracyjnego, szybciej muszą wyludniać się obszary oferujące mniej korzystne warunki życia. Próby przeciwdziałania wyludnianiu się obszarów peryferyjnych są skazane na niepowodzenie i prowadzą do marnowania publicznych środków. Owszem, zapowiedzi takich działań mają pewną nośność przed wyborami, czemu przyświeca nadzieja, że wyborcy nie będą pamiętali przed następnymi wyborami tych niemożliwych do dotrzymania zobowiązań. Podobnie nie można skutecznie przeciwdziałać *regresowi wielu małych i średnich miast*. Owszem, niektóre z nich, dzięki korzystnemu położeniu (przy przejściu granicznym, blisko dużego miasta,

¹¹ „The investment projects undertaken with a contribution from EU funds in the ten countries considered [Central and Eastern European countries – przyp. aut.] increased internal polarisation regarding the broadly conceived transport situation. This increase in polarisation took place both on the scale of the entire CEE macroregion and inside particular countries (especially the bigger ones, such as Poland and Romania). This appears to be an unavoidable consequence of the wide programme of investment projects” za: T. Komornicki, S. Goliszek (2023). New Transport Infrastructure and Regional Development of Central and Eastern Europe. *Sustainability*, March 2023.

z potencjałem turystycznym, z wielkim zakładem przemysłowym itp.), sprzyjającemu splotowi okoliczności (pojawienie się dużego zewnętrznego lub rodzimego inwestora), racjonalnym działaniom władz lokalnych czy aktywnej, zintegrowanej społeczności lokalnej¹², mogą dynamicznie się rozwijać, ale w większości przypadków małe i średnie miasta będą poddane procesem wyludniania oraz stagnacji gospodarczej.

W tej sytuacji oczywiście ***potrzebne są nowe formy usług publicznych***. Zamiast przeciwdziałać temu, czemu przeciwdziałać nie należy, bo nie można, trzeba racjonalizować działania w kierunku „zarządzania upadkiem”. Potrzebny jest rozwój mobilnych usług społecznych umożliwiających dostępność – z konieczności ekonomicznej coraz rzadziej rozmieszczonych – usług dla mieszkańców obszarów wyludniających się, a także niezbędne jest pojawienie się publicznie finansowanego transportu na (uzasadnione) żądanie w celu dotarcia do tych usług tam, gdzie brak jest regularnego transportu publicznego. Konieczny jest rozwój instytucji pomocy społecznej skierowanej do osób starszych, pozbawionych opieki ze strony młodszych członków rodziny czy sąsiadów, którzy wyemigrowali do innych miejsc w kraju lub za granicę. Być może celowy jest rozwój internatów przy szkołach ponadpodstawowych. ***Samorząd wojewódzki powinien odgrywać istotną rolę we wspieraniu tych nowych praktyk podejmowanych przez samorządy lokalne, łagodzących społeczne problemy średnich i małych miast oraz wyludniających się terenów pozamiejskich.***

Jednocześnie konieczne są nowe **strategie migracyjne**. Władze regionalne nie będą mogły same opracować ich zasad i regulacji, jest to sfera zarezerwowana dla władz państwowych. Natomiast w ramach obowiązujących przepisów władze regionalne i lokalne powinny uruchamiać programy ściągania oraz integrowania migrantów z różnych krajów, zgodnie z potrzebami rynku pracy. Prawdopodobnie wystąpi w tej mierze zróżnicowanie regionalne, gdyż w części kraju nastroje ksenofobiczne ograniczą lub wręcz uniemożliwią takie działania (mamy już tego przykłady w postaci protestów przeciw ośrodkom integracji migrantów).

W państwie zdecentralizowanym należy ograniczać zakres uniwersalnych rozwiązań na rzecz bardziej zindywidualizowanych strategii regionalnych, a także kompetencji w zakresie bardziej zindywidualizowanych polityk społecznych i gospodarczych. Koncepcja głębokiej decentralizacji¹³ jest interesująca, jednak wydaje się zbyt radykalna, przynajmniej w obecnych i przyszłych uwarunkowaniach politycznych. Należy niewątpliwie podjąć nad nią poważną dyskusję, choć prawdopodobieństwo jej rozpoczęcia, nie mówiąc już o realizacji nawet częściowych koncepcji, jest niewielkie lub wręcz zerowe. Trzeba jednak podkreślić, że nawet częściowe wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań może pogłębiać regionalne zróżnicowanie, bo gotowość poszczególnych politycznych elit regionalnych – będących emanacją regionalnych zbiorowości – do podejmowania nowoczesnych polityk rozwojowych jest silnie w Polsce zróżnicowana. Można więc przewidywać, że elity regionów o najwyższym potencjale rozwoju, zamieszkiwanych przez ludność o wysokim poziomie wykształcenia i charakteryzujących się znacznym udziałem miejsc pracy w nowoczesnych sektorach gospodarki, wykorzystająby poszerzone możliwości sprawniej niż władze regionów relatywnie niżej rozwiniętych, o mniej zaawansowanych

¹² Swego czasu sformułowałem zestaw wewnętrznych czynników sukcesu lokalnego: lider, popierająca go lokalna elita, lokalni przedsiębiorcy, sprawne miejscowe organizacje gospodarcze i społeczne, zaingerowana, zmobilizowana społeczność lokalna oraz współpraca międzygminna. Zob. G. Gorzelak (2000). Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych). *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, 99–120.

¹³ M. Kisilowski, A. Wojciuk (red.). (2023). *Umówmy się na Polskę*. Wydawnictwo Znak.

strukturach społecznych i gospodarczych¹⁴. Oznacza to, że tak – decyzje polityczne w zasadniczy sposób wzmacniające strukturalną pozycję samorządów regionalnych są pożądane, lecz prawdopodobnie w dającej się przewidzieć przyszłości niemożliwe.

W tym kontekście należy wspomnieć o propozycjach **nowych źródeł dochodów dla województwa**, takich jak np. udział w podatku VAT. Koncepcja ta wydaje się interesująca. Jej realizacja powinna jednak mieć wbudowane mechanizmy łagodzenia polaryzacyjnego działania takiego instrumentu – np. w postaci regresywnych stawek względem poziomu regionalnego PKB na mieszkańca.

Nie ma powodów sądzić, że obecne uwarunkowania instytucjonalne ograniczają innowacyjność i jakość regionalnych strategii rozwoju. Owszem, druga ich generacja okazała się schematyczna, ślepo podążająca za prostacko rozumianymi wzorcami unijnymi – dominowały trzy cele: „gospodarczy”, „społeczny” i „przestrzenny”, zgodnie z trzema wymiarami „spójności”. Natomiast kolejne edycje tych strategii były znacznie lepiej dostosowane do regionalnej specyfiki, choć zmiany polityczne w województwach powodowały także zmiany w ich celach rozwoju zapisanych w strategii (np. strategie lubelskie opracowane w latach 2014 i 2021). Dlatego też pytanie nt. **roli województw w strategicznym planowaniu rozwoju regionalnego** odnosi się w istocie do praktyki, nie zaś do istniejących rozwiązań instytucjonalnych określających organizację i zakres kompetencji, które obecnie stwarzają wystarczające szerokie ramy dla tworzenia dobrych, wizjonerskich, a jednocześnie realistycznych strategii. Natomiast nie można jeszcze stwierdzić, czy **przyszła formuła odpowiada tym potrzebom**, nie jest ona bowiem wiadoma w obliczu nowego, jeszcze nieznanego kształtu polityk unijnych będących ważnym (o ile wręcz nie najważniejszym) źródłem finansowania projektów rozwojowych samorządu wojewódzkiego.

W zestawie pytań stanowiących wprowadzenie do dyskusji zabrakło pytania być może najważniejszego: **jak samorząd może wpływać na rozwój regionu?** I pytania kolejnego: **jakie warunki powinny być spełnione, by wpływ ten był większy, niż obecnie?** Oraz wreszcie: **jeśli wpływ ten będzie większy, niż obecnie, to jakie tego mogą być konsekwencje?** Spróbuję na nie odpowiedzieć, uwzględniając przesłanki wynikające z pierwszych części niniejszego opracowania.

Władze wojewódzkie powinny większy nacisk, niż dotychczas, kłaść na **tworzenie nowoczesnej, zaawansowanej technologicznie i innowacyjnej gospodarki w swoich regionach**. Powinny mieć możliwość wspierania aktywności badawczej najważniejszych placówek naukowych i akademickich na swoim terenie, co może okazać się istotne w obliczu przewidywanego nędznego finansowania tego sektora ze środków krajowych. Należy rozważyć możliwości powołania swego rodzaju wojewódzkich centrów badań i rozwoju, na wzór NCBiR¹⁵. Powinny zostać powołane regionalne konwenty technologii innowacji, skupiające przedstawicieli placówek naukowych i akademickich oraz wiodących firm i organizacji. Władze wojewódzkie powinny prowadzić intensywne kampanie promocyjne, przyciągające inwestorów w sektorach technologicznie zaawansowanych, unikając jednocześnie błędów typu wspieranie budowy magazynów Amazona k. Poznania i Wrocławia czy montowni AGD k. Łodzi – przedsięwzięć prowadzących do „pułapki miejsc pracy niskiej jakości”, niewykorzystujących

¹⁴ Prawidłowości takie występują w skali lokalnej, co zostało zbadane na przestrzeni prawie 25 lat, zob. G. Gorzelak, E. Przekop-Wiszniewska. (2022). Efekty polityk Unii Europejskiej w świetle badań ankietowych gmin. W: G. Gorzelak (red.), *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej* (s. 157–188), SCHOLAR.

¹⁵ Unikając jednocześnie korupcyjnej patologii, która wystąpiła w tej instytucji podczas podporządkowania jej Partii Republikańskiej.

potencjałów obecnych w wielkich miastach. Warto rozważyć aktywne włączanie się polskich województw do międzynarodowych sieci współpracy i wymiany doświadczeń w dziedzinach zaawansowanych technologii oraz innowacji¹⁶. Krytycznej ocenie należy poddać regionalne strategie innowacji i tzw. regionalne inteligentne specjalizacje, które w większości przypadków są schematyczne (a czasem wręcz absurdalne) i nieprzekładane na rzeczywiste działania praktyczne. Wbrew populistycznym naciskom regionalne strategie rozwoju powinny być selektywne – tak w ujęciu sektorowym, jak i terytorialnym – i koncentrować się na tych dziedzinach, które najsilniej wiążą gospodarkę regionalną z innowacyjnymi elementami gospodarki światowej.

Nie jest jasne, jaki będzie dostęp regionów do Europejskiego Funduszy Konkurencyjności – prawdopodobnie środki te będą rozdysponowywane w drodze konkursów dla podmiotów naukowych i gospodarczych. Władze wojewódzkie powinny przeznaczać własne środki na wspieranie takich podmiotów ubiegających o dostęp do tego funduszu. Podobnie, w ramach regulacji Komisji Europejskiej, władze te powinny możliwie znaczną część środków uzyskanych z Krajowych i Regionalnych Programów Partnerstwa przeznaczać na wspieranie innowacji i technologii na swoim terenie, także w odniesieniu do części tych programów związanych z gospodarką rolną (choć obecna polityka prowadzona przez polskie władze tłumi postęp technologiczny w rolnictwie, składając go na ołtarzu populistycznych żądań typu „polska ziemia w rodzinne polskie ręce”¹⁷).

Można mieć nadzieję, że przynajmniej niektóre województwa wykorzystają stojące przed nimi możliwości wspierania innowacyjnej gospodarki – w tym badań naukowych – w większym stopniu, niż będzie to udziałem władz szczebla krajowego, ulegających narastającej presji populistycznej. Ich regiony dzięki takim poczynaniom będą miały szanse na przyspieszony rozwój i korzystną zmianę strukturalną. Może to zwiększyć zróżnicowanie regionalne, ale będzie ono wynikiem różnic w jakości regionalnych strategii rozwoju, sprawności ich realizacji i społecznej świadomości zbiorowości regionalnych akceptujących konieczność sprostania wyzwaniom przyszłości.

„W państwie zdecentralizowanym należy ograniczać zakres uniwersalnych rozwiązań na rzecz bardziej zindywidualizowanych strategii regionalnych, a także kompetencji w zakresie bardziej zindywidualizowanych polityk społecznych i gospodarczych”.

¹⁶ Przykładowo w sieci European Semiconductor Regions Alliance (<https://www.esra-org.eu/#top>) nie ma żadnego polskiego województwa, a są trzy regiony czeskie (jako jedyne z Europy Środkowo-Wschodniej).

¹⁷ Zob. np. G. Gorzelak, A. Kołodziej, R. Piotrowski, W. Poczta, J. Pyrgies, A. Sadowski (2024). *Parcelacje dużych gospodarstw – droga donikąd*. IRWiR PAN. <https://www.irwirpan.waw.pl/965/publikacje/parcelacje-duzych-gospodarstw-droga-donikad>.

III. Znaczenie, potencjał i zadania samorządności szczebla regionalnego

Iwona Sagan

Uniwersytet Gdański



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Spis treści

III. Znaczenie, potencjał i zadania samorządności szczebla regionalnego.....	19
1. Znaczenie samorządu regionalnego w strukturze wielopoziomowego zarządzania krajem	21
2. Niewykorzystany potencjał regionów i subregionów.....	24
3. Strategiczne zadania samorządu szczebla regionalnego i subregionalnego	26

1. Znaczenie samorządu regionalnego w strukturze wielopoziomowego zarządzania krajem

Polityka terytorialna jest polityką wieloszczeblową, co wynika bezpośrednio z terytorialnego podziału kraju wyróżniającego cztery poziomy władzy terytorialno-administracyjnej: centralny – krajowy, regionalny – wojewódzki, subregionalny/ponadlokalny – powiatowy i lokalny – gminny. Każdy z tych poziomów realizuje zadania właściwe swojemu zakresowi kompetencji i skali terytorialnej. Z wyjątkiem rządowej władzy centralnej, trzy pozostałe poziomy to szczeble władzy samorządowej. Województwo jest w tym względzie szczeblem wyjątkowym, gdyż na jego poziomie działa zarówno reprezentant władzy rządowej, czyli wojewoda, jak i samorządowej – marszałek.

W zamierzeniu reformy **dwuwładza na poziomie regionu** miała łączyć centralną kontrolę z regionalną autonomią, a podział kompetencji między samorząd i administrację rządową, ze względu na rangę szczebla regionalnego w zarządzaniu krajem, wzmacniać politykę regionalną. W praktyce dwoistość władzy nie tylko nie wzmocniła polityki regionalnej, lecz wręcz przeciwnie – prowadziła do jej destabilizacji zarówno z powodu sporów kompetencyjnych, jak i polityczno-partyjnych. Mimo że samorząd województwa odpowiada za jego rozwój oraz kierunki prowadzonej polityki, to władza wojewody jest znacznie bardziej ustabilizowana w regionie zarówno w zakresie kompetencji prawnych wynikających z ustaw rządowych, jak i umocowania finansowego ze względu na środki pochodzące z budżetu państwa. Marszałek województwa realizuje politykę rozwoju regionu i odpowiada za kluczowe obszary świadczenia usług publicznych takie jak transport, ochrona zdrowia, nauka czy kultura. Zadaniem regionu jest równoważenie rozwoju w wymiarze terytorialnym. Pomimo realizacji kluczowych w rozwoju regionu zadań, legislacyjne umocowanie kompetencji samorządu regionalnego jest słabe i zdecydowanie niedoszacowane w stosunku systemowego umocowania kompetencji szczebla lokalnego – gminnego, a jego budżet oparty jest w głównej mierze na środkach unijnych. Nie ma przesady w stwierdzeniu, że regionalny poziom władzy samorządowej został w Polsce zbudowany i funkcjonuje dzięki środkom polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Trudno uznać za ustabilizowany system wieloszczeblowego zarządzania krajem, w którym **strategiczny dla rozwoju państwa poziom regionalny uzależniony jest od polityki unijnej**, co siedem lat zmieniającej swoje priorytety, kierunki i sposoby finansowania zgodnie z potrzebami polityki europejskiej. W związku z tym co siedem lat dalsze możliwości prowadzenia samorządowej polityki regionalnej stają pod znakiem zapytania. Jakie będzie trzeba przyjąć kierunki rozwoju, skoro możliwości ich kształtowania wynikają w zdecydowanej mierze z dystrybucji celowych funduszy europejskich? To dzięki dystrybucji strukturalnych funduszy unijnych poprzez regionalne programy operacyjne możliwa jest realizacja pożądanego kierunku rozwoju województw w znacznie istotniejszym wymiarze, niż miałyby to miejsce w przypadku bazowania jedynie na posiadanych przez daną jednostkę kompetencjach w zakresie kształtowania rozwoju regionalnego czy dostępnych środkach krajowych. Symbolicznym wręcz dowodem na kreację polskiej polityki regionalnej w ścisłym powiązaniu z funduszami europejskimi jest fakt, że odpowiedzialne za rozwój regionalny ministerstwo nosi nazwę Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. O ile sytuacja taka byłaby zrozumiała w pierwszych latach transformacji i dostosowywania polityk terytorialnych do standardów unijnych, o tyle niełatwo jest wytłumaczyć obecny stan zahibernowania możliwości finansowych i prawnych samorządów regionalnych po 25-letnim okresie ich funkcjonowania oraz przy trudnym do zakwestionowania, newralgicznym znaczeniu tego poziomu zarządzania w polityce rozwoju kraju.

Ćwierć wieku istnienia samorządności w Polsce skłania do konkluzji, że **wieloszczeblowy system zarządzania terytorialnego kraju został zredukowany do dwóch poziomów: centralnego i gminnego**. Szczeble pośrednie, czyli szczebel regionalny i ponadlokalny (powiaty), zostały w praktyce pozbawione narzędzi prawnych i finansowych, które są konieczne do skutecznej oraz efektywnej realizacji zadań wynikających z ich roli i znaczenia. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej brak decyzyjno-sprawczej roli tych dwóch szczebli zarządzania terytorialnego staje się ograniczeniem w pełnym wykorzystaniu potencjału państwa i czynnikiem spowalniającym dynamikę jego rozwoju. Ranga problemu staje się w pełni czytelna w kontekście wielkości terytorialnej kraju, lokującego się na szóstym miejscu wśród państw Unii Europejskiej, a pod względem liczby ludności na piątym. Spłaszczenie wieloszczeblowego zarządzania do dwóch skrajnych poziomów – krajowego i lokalnego – ma destruktywny wpływ na system samorządności, zestawiając samorządność szczebla gminnego z rządową władzą centralną. Taka sytuacja nieuchronnie prowadzi do klientelizmu rozproszonej, sfragmentaryzowanej władzy lokalnej, czego przejawów doświadczała Polska w okresie sprawowania władzy przez prawicowe, narodowo-konserwatywne ugrupowania polityczne, dążące do uzyskania władzy autorytarnej. Wieloszczeblowość umocowanej prawnie i finansowo władzy samorządowej to szkielet wzmacniający system demokratyczny kraju.

Mimo prowadzonych od lat dyskusji na temat konieczności wzmocnienia szczebla regionalnej samorządności poprzez jej umocowanie w finansach krajowych, a nie niemal wyłącznie unijnych, a także wzmocnienie kompetencji legislacyjnych szczególnie w wymiarze polityki terytorialnej – nic się w tym zakresie nie zmienia. Paradoksem jest natomiast to, że mimo tych słabości poziom samorządu regionalnego jest silnie pożądanym przez lokalne struktury administracyjne szeblem władzy, czego dowodzą stale obecne w dyskursie politycznym i społecznym dążenia do tworzenia kolejnych województw. Jednocześnie próby wzmocnienia samorządowej władzy regionalnej spotykają się z silnym oporem samorządów lokalnych i pasywną postawą władz krajowych.

Słabość szczebla regionalnego jest też widoczna w ograniczonej roli politycznej krajowych organizacji zrzeszających regiony, czyli Związku Województw Polskich i Konwentu Marszałków Województw RP. Mimo że organizacje zrzeszające wszystkie regiony reprezentują całość potencjału ludnościowego i terytorialnego kraju, to nie one, ale Związek Miast Polskich (ZMP) jest krajową organizacją samorządową o największej sile politycznej i widoczności medialnej, mającą znacznie mocniejszy wpływ na decyzje rządowe i zdolności do działań lobbingowych. Siła polityczna ZMP wyrasta przede wszystkim z siły politycznej miejskich liderów i ich aktywności medialnej. Pozycja liderów regionalnych jest znacznie mniej rozpoznawalna. Niewątpliwie wynika to też z ordynacji wyborczej i faktu, że marszałek województwa nie jest wybierany w wyborach bezpośrednich. Analogiczna organizacja reprezentująca poziom subregionalny, czyli Związek Powiatów Polskich, właściwie w ogóle nie istnieje w przestrzeni politycznej i medialnej kraju. Poziom lokalnych struktur miejskich tworzy zatem najsilniejsze politycznie środowisko samorządowe.

„Ćwierć wieku istnienia samorządności w Polsce skłania do konkluzji, że wieloszczeblowy system zarządzania terytorialnego kraju został zredukowany do dwóch poziomów: centralnego i gminnego”.

Stan bierności władz krajowych i niechętnych wzmocnieniu samorządności regionalnej samorządów gminnych może sugerować, że wraz ze zmianami polityki unijnej oraz zasadami finansowania polityk regionalnych **władza samorządowa na szczeblu województw zaniknie** na rzecz powrotu silnej, administracyjnej władzy rządowej, na wzór systemu PRL sprzed transformacji. Przy braku wsparcia funduszami unijnymi można z dużym prawdopodobieństwem założyć postępujący proces „powiatyzacji” regionów, czyli spadku ich samodzielności samorządowej do dzisiejszego poziomu powiatów, który jest przedmiotem debat na temat jego potencjalnej likwidacji.

Dobrego przykładu w tym zakresie dostarcza ewolucja systemu samorządowego na Węgrzech. Viktor Orbán po krótkiej pierwszej kadencji w latach 1998–2002 i ponownym objęciu władzy w 2010 r. rozpoczął swe trwające do dziś rządy od reformy ustrojowej ograniczającej rolę samorządów regionalnych. W latach 2010–2011 wprowadzono reformy, które praktycznie zneutralizowały regionalne instytucje samorządowe i przenieśli większość ich kompetencji na poziom centralny. Jak piszą autorzy *Farewell to Decentralisation...*¹⁸, zmiany te dramatycznie zcentralizowały system władzy na Węgrzech. Sytuację regionalnej i ponadlokalnej (powiatowej) węgierskiej władzy samorządowej charakteryzował szereg analogii do struktury dwuwładzy obecnej w polskich regionach. Na Węgrzech na poziomie województw i powiatów istniały instytucje para-państwowe, czyli Rady Rozwoju Regionalnego i Rozwoju Powiatów, które miały charakter ogniw pośrednich między administracją centralną a samorządami regionów/powiatów, pełniąc funkcje planistyczne, koordynacyjne czy decyzyjne w dystrybucji funduszy unijnych. Były one współzarządzane przez agencje rządowe lub innych obecnych w ich składzie reprezentantów władzy centralnej. Zatem nie były to dwa, jak w przypadku polskich regionów, ośrodki władzy, ale jeden o hybrydowej naturze. Jednocześnie z powodu rozdrobnienia i braku chęci władz gminnych do nawiązywania międzygminnej współpracy węgierski system samorządowy stał się niezwykle kosztowny, a także w wielu przypadkach działał nieefektywnie i nie był w stanie zapewnić świadczenia usług publicznych na odpowiednim poziomie¹⁹. Niechęć gmin do współpracy i łączenia się w większe jednostki, nieefektywność w wypełnianiu zadań i jednocześnie stopniowe wypieranie rad powiatów przez organy oraz agencje państwowe przyczyniły się do wzrostu znaczenia rządu centralnego i ułatwiły drogę do recentralizacji.

Przejęcie pełnej władzy nad regionalnym i ponadlokalnym poziomem samorządowego zarządzania przez rząd Victora Orbána nie wymagało zatem głębokich zmian strukturalnych i zostało natychmiast wykorzystane do likwidacji szczebla samorządności wojewódzkiej oraz powiatowej. Podobny scenariusz w polskich warunkach jest równie prawdopodobny wobec słabości ulokowania prawnego i finansowego samorządu regionalnego oraz jeszcze głębszej w tym względzie słabości szczebla powiatowego. Przejawem tej tendencji było już doświadczone ograniczenie kompetencji samorządu regionalnego i powiatowego w zakresie ochrony środowiska, gospodarki wodnej, a także w obszarze szkolnictwa przez rząd Prawa i Sprawiedliwości.

¹⁸ I. Kovács et. al. (2016). Farewell to Decentralisation: The Hungarian Story and its General Implications. *Croatian and Comparative Public Administration*. 16, 4, 789–816.

¹⁹ L. Rajca (2020). Reforms and centralization trends in Hungary and in Poland in a comparative perspective. *Przegląd Sejmowy*. 5, 160, 133–151.

Dyskutując o samorządowej polityce regionalnej, należy mieć na względzie, że jest to dyskusja o ustroju państwa, a nie jedynie o detalach finansowo-prawnych uregulowań pomiędzy poziomami władzy terytorialno-administracyjnej. Warto w tym miejscu zauważyć, że reforma administracji państwowej na Węgrzech, likwidująca samorządność na szczeblu regionalnym i powiatowym, jednocześnie stopniowo ograniczała niezależność finansową samorządu lokalnego. Osłabienie samorządu regionalnego i powiatowego doprowadziło do rozbudowy organów państwowych, które przejęły ich funkcje i w efekcie zwiększyły wpływy rządu centralnego na poziom gminny. Z biegiem czasu samorząd lokalny stawał się coraz mniej istotnym partnerem dla rządu centralnego. Rozproszenie i rozdrobnienie interesów czynią przedstawicieli samorządu lokalnego zbyt słabymi, aby walczyć o interesy lokalne oraz równoważyć wpływy rządu centralnego. Bez silnego poziomu samorządności regionalnej samorządność gminna nie jest w stanie ustabilizować i zapewnić samorządną demokrację w kraju.

2. Niewykorzystany potencjał regionów i subregionów

Biorąc pod uwagę potencjał terytorialny i ludnościowy kraju, a także etap rozwoju lokujący polską gospodarkę na 20 miejscu na świecie, należy stwierdzić, że ograniczanie znaczenia dwóch strategicznych poziomów w systemie zarządzania działa destruktywnie i hamująco na dynamikę rozwoju całego systemu społeczno-gospodarczego kraju. Gminny poziom zarządzania nie sprostą skali rosnących potrzeb rozwojowych, a zarządzanie z centralnego poziomu nie będzie w stanie zidentyfikować i wykorzystać potencjału zasobów tkwiących w regionach. To samorząd regionalny jest zdolny do prowadzenia polityki terytorialnej odpowiedniej wobec określonej specyfiki regionu, właściwych mu zasobów endogenicznych, które otwierają możliwości lub przeciwnie – stwarzają ograniczenia rozwojowe wynikające z położenia regionu, cech środowiska naturalnego, istniejącego sposobu zagospodarowania czy też zasobów obecnego w regionie kapitału społecznego i ludzkiego.

Polityka regionalna wyrasta z lokalnych uwarunkowań, ale skala i efekty jej działania mają logikę oraz charakter ponadlokalny. Z poziomu regionalnego możliwe jest stymulowanie rozwoju określonych ośrodków poprzez wzmacnianie ich sieciowania i wskazywanie istniejących, a niewykorzystywanych potencjałów w regionie. Hirschman już w 1958 r. twierdził, że nie ma czegoś takiego jak brak zasobów i tym samym możliwości rozwoju; istnieją tylko niewykorzystane, gdyż często nierozpoznane zarówno materialne, jak i społeczne potencjały rozwojowe²⁰.

Polityka prowadzona z poziomu regionu jest w stanie rozwijać układy sieciowe, które uznaje się za najbardziej efektywny sposób organizacji działalności, przełamujący ograniczenia zarządzania hierarchicznego. Jak dowodzą liczne międzynarodowe badania, regiony potrafią skutecznie tworzyć sieci współpracy między gminami, sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim, co zwiększa ich zdolność do samodzielnego działania²¹.

²⁰ A.O. Hirschman (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.

²¹ S. Bieker, F. Othengrafen (2005). Organising Capacity — the ability to act at regional level at a time of demographic changes. *Raumforschung und Raumordnung – Spatial Research and Planning*. 63, 167–178.

Sieciowanie międzygminne jest często ograniczone przez rywalizację i dominującą w polityce lokalnej partykularność interesów. Włoskie badania dotyczące planowania lokalnego pokazują, że zaangażowanie gmin w sieciowanie zależy w znacznej mierze od ich relacji z instytucjami wyższego szczebla²². Regiony są zatem naturalnymi węzłami sieciowania współpracy międzygminnej. Potwierdzeniem rezultatów włoskich badań na gruncie krajowym jest historia wdrażania i rozwoju współpracy międzygminnej w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Programy ZIT były przygotowywane i wdrażane ze szczebla regionalnego, którego rola w utworzeniu zespołów gmin wspólnie realizujących projekt była zasadnicza. W wielu wypadkach to negocjacyjna i sieciująca rola urzędów marszałkowskich sprawiła, że współpraca w ramach ZIT została rozpoczęta.

Coraz powszechniej podejmowane „transgraniczne” inicjatywy lokalne wspólnego utrzymywania i korzystania z obiektów infrastruktury społecznej czy technicznej dowodzą rosnącej potrzeby ponadlokalnych rozwiązań w celu sprostania potrzebom wynikającym ze skali i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Brak adekwatnych do rangi problemów prawnych oraz finansowych narzędzi zarządzania na szczeblach ponadlokalnych spowalnia i utrudnia pełne wykorzystywanie zasobów systemu regionalnego w ramach współpracy. Możliwości systemowego stymulowania inicjatyw z poziomu regionów miałyby ważne znaczenie w rozwijaniu i upowszechnianiu wspólnych rozwiązań międzygminnych.

Regiony w Polsce, realizując zadania unijnej polityki spójności i będąc jednostkami odpowiedzialnymi za zgodne z międzynarodowymi regulacjami wykorzystywanie środków strukturalnych, wykształciły **kapitał instytucjonalny wysokiej jakości**. Potencjał instytucjonalny regionów jest zatem zasobem o strategicznym znaczeniu w wyznaczaniu kierunków, planowaniu oraz prowadzeniu działalności gospodarczej i społecznej. Europeizacja krajowych polityk terytorialnych jest wdrażana głównie poprzez polityki regionalne. Niewykorzystanie tego potencjału to nie tylko spowalnianie dynamiki rozwoju, ale brak możliwości równoważenia rozwoju w wymiarze terytorialnym, co jest sztandarowym hasłem polityk rządowych wszystkich opcji.

Obecność dobrze wykształconej, kompleksowej struktury instytucjonalnej zyskuje szczególne znaczenie w okresie polikryzysu, w jakim funkcjonuje kraj. **Budowanie odporności jednostek terytorialnych** na szoki wywoływane kolejnymi kryzysami jest dziś wpisane w każdą strategię rozwoju. W wymiarze działań lokalnych możliwości absorpcji szoków wywołanych różnego typu wstrząsami czy też dokonywanie strategicznej transformacji strukturalnej celem neutralizacji zagrożeń są ograniczone ze względu na posiadanie określonych zasobów i kapitału terytorialnego. To region jest poziomem organizacji, którego zdolność budowania odporności jest największa. Wynika ona ze złożoności strukturalnej obejmującej różnorodność obszarową, gospodarczą, społeczną elementów budujących system regionu. Dyskutowana zdolność do tworzenia i rekonfiguracji sieci powiązań otwiera na poziomie regionu możliwości zmieniania przepływów kapitału, ludzi, innowacyjnych rozwiązań w odpowiedzi na pojawiające się zjawiska kryzysowe. Kapitał terytorialny może być mobilizowany z poziomu regionu w znacznie większej skali niż lokalnie. Jednocześnie skala regionu sprawia, że jest możliwość szybkiego reagowania, że powiązania i sieci komunikacji formalnej oraz nieformalne są gęste i możliwe do

²² J. M. Barrutia, C. Echebarria (2011). Explaining and Measuring the Embrace of Local Agenda 21s by Local Governments. *Environment and Planning A*. 43, 2, 451–469.

sprawnego wykorzystania. Inercja działań z poziomu kraju jest nieporównanie większa, co w pełni udowodniły kolejne fale kryzysów pandemicznego i migracji wojennej z Ukrainy. Wzmocnienie kompetencji decyzyjnych na poziomie regionu ma strategiczne znaczenie w budowaniu odporności społeczno-gospodarczej zarówno całego kraju, jak i lokalności, szczególnie w czasie niestabilnej sytuacji geopolitycznej.

3. Strategiczne zadania samorządu szczebla regionalnego i subregionalnego

Wobec poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz postępujących procesów urbanizacji społeczeństwa rozwój ponadlokalnych działań planistycznych staje się koniecznością. Najlepszym dowodem potrzeby zmian w systemie planistycznym pomiędzy poziomami jednostek samorządu terytorialnego jest **bezradność planistyczna wobec wykształcenia się miejskich obszarów funkcjonalnych**. Ich powstanie, będące rezultatem żywiołowych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, praktycznie zmieniło terytorialny podział kraju, tworząc silnie wewnętrznie powiązane przestrzenie struktury ponadlokalne, których zasięgi ignorują istniejące granice administracyjne jednostek. Praktyczny monopol na działania planistyczne szczebla gminnego jest poważną barierą rozwojową kraju, sprzyjając nazbyt często patologicznym wręcz rozwiązaniom, których logika wynika z wąsko lokalnie zdefiniowanych interesów i skali działania, mimo że skutki decyzji odczuwa społeczność nie tylko regionalna, ale często krajowa.

Na poziomie powiatów zachodzą najintensywniejsze procesy urbanizacyjne, suburbanizacyjne, kształtowania się nowych przepływów ludzi i potoków towarów, powstają nowe układy wewnętrznie spójnych obszarów funkcjonalnych. Jednocześnie trwają akademickie i polityczne debaty, czy istnienie poziomu powiatów ma uzasadnienie. Nawet w stosunku do najsilniej w skali kraju wykształconych MOFów, jakimi są obszary metropolitalne, nie podejmuje się żadnych decyzji ustawodawczych i nie ma konsensusu co do konieczności ich utworzenia oraz potencjalnej formuły. Jednocześnie obecność władz regionalnych w dyskusji metropolitalnej jest marginalizowana, mimo faktu, że **kwestia metropolitalna jest kwestią regionalną**, nie lokalną. Zadaniem regionów jest to, aby najsilniejsze ośrodki nie stały się czynnikiem polaryzującym przestrzeń i gospodarkę. Muszą one być planistycznie „zakotwiczone” w strukturach regionalnych. Koniecznością jest tworzenie lub udrażnianie kanałów infrastrukturalnych, komunikacyjnych, instytucjonalnych i społecznych powiązań oraz zapewnienie dostępności metropolii w różnych wymiarach, nie tylko transportowym. Tego nie da się osiągnąć z poziomu gmin, nawet dużych gmin miejskich. To polityka regionalna daje gwarancje mniejszym ośrodkom w regionie, iż nie ulegną one marginalizacji wraz z rozwojem centrum regionalnego, a wręcz przeciwnie – że rozwój centrum posłuży wzmocnieniu całego regionalnego systemu. Dowodem na strategiczną rolę samorządów regionalnych w stymulowaniu rozwoju są realizowane z ich poziomu inwestycje w transport kolejowy, które zmieniają oblicza niejednokrotnie wykluczonych z dostępności, borykających się z trudnościami gospodarczymi gmin. To regiony mimo braku ustawy metropolitalnej w praktyce prowadzą politykę metropolitalną, wyposażając transportowo i komunikacyjnie obszar metropolitalny czy przygotowując przestrzenne plany zagospodarowania metropolitalnego wpisane w wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego. Pomijanie kluczowej roli regionów w kształtowaniu obszarów metropolitalnych to polityka rozwoju metropolii na szczeblu lokalnym, nie krajowym i nie międzynarodowym.

Coraz bardziej jaskrawe **dysfunkcje systemu planistycznego w kraju** wynikają z wykształcenia się na szczeblu lokalnym menedżersko-autorytarnego stylu władzy, charakteryzującego się koncentracją kompetencji w rękach lidera, którego działania są kluczowe w realizacji polityk planowania przestrzennego²³. Rady gminne, miejskie i miast, które formalnie stanowią prawo lokalne, uchwalają budżety i kontrolują władze wykonawcze, w praktyce są zdominowane przez silną pozycję lidera wynikającą z jego umocowania politycznego, organizacyjnego lub z lokalnych powiązań i wpływów społecznych. Częsty brak profesjonalnych kompetencji radnych dodatkowo wzmacnia władzę lidera.

Wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obok miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, narzędzia planistycznego w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania dało do ręki silnym liderom lokalnym **narzędzie niekontrolowanej władzy w zakresie decyzji planistycznych**. Narzędzie to skutecznie eliminuje jedyną wobec silnej, autorytarnej władzy lokalnej przeciwwagę w postaci partycypacji społecznej. Wykreowana poprzez system prawny sytuacja w praktyce oznacza swego rodzaju sprywatyzowanie znacznych zasobów terytorialnych gminy na rzecz jej władz. W efekcie, na podstawie WZ podejmowane są decyzje niejednokrotnie godzące w narodowe dobro wspólne, jak np. zaplanowana budowa budynków hotelowych o wysokości 18 m i towarzyszącego im 13-metrowego garażu w lesie na Cyplu Helskim, którego wartość środowiskowa i walory krajobrazowe są nie mniejsze niż słynnego Przylądka Skagen w Danii. Uzasadnieniem decyzji jest jej „zgodność z prawem”, którą stwierdzono, mimo że zabudowywany obszar jest objęty aż siedmioma różnymi formami ochrony środowiska, w tym wynikającymi z przynależności do Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, dwóch obszarów Natura 2000 i szczególnego zagrożenia powodzią. Wobec braku skutecznych możliwości kontroli tego typu decyzji planistycznych na wyższym, regionalnym szczeblu, który jednocześnie został pozbawiony sprawowania pieczy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, skutki ponad 20 lat wykorzystywania decyzji WZ są dewastujące w skali kraju. Zagospodarowanie polskiej przestrzeni znacznie łatwiej jest dziś opisać poprzez różne formy chaosu przestrzennego niż ład przestrzenny²⁴.

Kształtowanie sieci osadniczej wpisuje się w problem budowania ładu przestrzennego. Ze względu na dominację polityk samorządowych prowadzonych w skali lokalnej problem równoważenia regionalnego układu sieci osadniczej znika z szeroko dyskutowanych perspektyw rozwojowych. Dominacja traktowania w politykach terytorialnych miast i ośrodków jako izolowanych, lokalnych elementów sprawia, że niedoceniane jest ich znaczenie w budowaniu spójnego systemu osadniczego, w którym rozwój lub upadek jednego elementu wpływa na wszystkie pozostałe ośrodki w sieci. W tym aspekcie szczebel regionalny jest w stanie prowadzić dostosowaną do potrzeb całego systemu politykę miejską. Głównym jej zadaniem jest zachowanie wieloośrodkowości regionalnych sieci osadniczych i utrzymywanie stabilnej, hierarchicznie uporządkowanej struktury organizacyjnej systemu. To polityka regionalna może zapobiegać peryferyzacji obszarów wynikającej z zaniku funkcji miejskich świadczonych przez ośrodki niższego rzędu. Identyfikacja w ramach regionalnej polityki miejskiej procesów utraty roli i znaczenia przez poszczególne miasta w systemie, a tym samym powstawania nieciągłości i fragmentaryzacji całego systemu osadniczego regionu w efekcie „znikania” miast z różnych

²³ P. Swianiewicz (2024). Ewolucja stylów lokalnego przywództwa politycznego. Luka między preferencjami mieszkańców a ich postrzeganiem faktycznego zachowania burmistrzów (prezydentów) miast w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*. 1, 95, 70–84; R. Matyja (red.). (2025). *Regeneracja miast*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.

²⁴ Por. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). (2018). *Studia nad chaosem przestrzennym. Tom I–III*. Studia KPZK PAN.

poziomów hierarchicznych, daje możliwość zatrzymania niekorzystnych tendencji oraz przeciwdziałania im poprzez punktowo i celowo ukierunkowane działania. Ten wymiar polityki miejskiej prowadzonej z poziomu regionalnego ma obecnie strategiczne znaczenie. W okresie minionych trzech dekad obserwowana jest w kraju tendencja do ubożenia wieloszczeblowej struktury osadniczej w wyniku zanikania funkcji pełnionych przez ośrodki niższych rzędów. Mimo adresowania tego problemu w kolejnych krajowych politykach terytorialnych skuteczność działań zapobiegających polaryzacyjno-centralistycznym kierunkom przemian pozostaje dalece niesatysfakcjonująca.

Utratą funkcji i rangi w systemie zagrożone są zarówno ośrodki IV, V poziomu hierarchicznego, czyli ośrodki najniższego rzędu w systemie osadniczym, jak i ośrodki metropolitalne oraz aglomeracje regionalne, których dynamika i tendencje rozwojowe są niewystarczające do pełnienia funkcji międzynarodowych, krajowych czy regionalnych centrów wzrostu. Zatem problem utrzymania pozycji w strukturze hierarchicznej miast to nie tylko problem miast średnich i małych, ale także dużych. **Stagnacja lub spadek rangi ośrodków II i III poziomu jest najpoważniejszym zagrożeniem dla policentryczności sieci osadniczej** kraju, która jest uznawana za jedną z najbardziej pożądanych cech systemu osadniczego państwa. Rozwój najsilniejszych ośrodków miejskich równoważy w wymiarze społecznym, gospodarczym i funkcjonalnym dominację stołecznego centrum. Brak adekwatnych do skali rozwoju największych miast regulacji, takich jak m.in. ustawa metropolitalna, które zapobiegą wytracaniu tempa i hamowaniu rozwoju, grozi spadkiem rangi tych miast w stosunku do miasta centralnego, a w efekcie ukształtowaniem monocentrycznej struktury zdominowanej przez centralnie wzmacniany ośrodek stołeczny. Trudno jest zatem przecenić znaczenie polityk samorządów regionalnych w tym zakresie²⁵.

Nie tylko **rozwój regionalnych systemów transportowo-komunikacyjnych** ma kluczowe znaczenie w polityce kształtowania sieci osadniczej. Równie ważna jest w tym zakresie **polityka świadczenia usług publicznych**. To w ramach regionalnych polityk możliwe jest właściwe, czyli wykorzystujące cały potencjał istniejących struktur lokalnych i ponadlokalnych planowanie sieci usług publicznych oraz ograniczanie niekorzystnych zjawisk, w tym zjawiska niekontrolowanej suburbanizacji. Zwiększanie dostępności komunikacyjnej miast, poprawianie nie tylko zakresu, ale również jakości świadczonych usług publicznych, w tym szkolnictwa, usług zdrowotnych, oferty kulturalnej – to narzędzia polityki regionalnej służące kształtowaniu regionalnego systemu osadniczego. Polityka regionalna może wspierać sektor MŚP, którego aktywność ma niewrażliwe znaczenie dla ożywiania upadających gospodarek miast małych i średnich. Brak skutecznej regionalnej polityki miejskiej na rzecz utrzymania wielopoziomowego systemu osadniczego będzie skutkował postępującą centralizacją sieci osadniczej, ubożeniem jej struktury, a w efekcie pogorszeniem warunków życia mieszkańców wielu obszarów.

„Coraz bardziej jaskrawe dysfunkcje systemu planistycznego w kraju wynikają z wykształcenia się na szczeblu lokalnym menedżersko-autorytarnego stylu władzy, charakteryzującego się koncentracją kompetencji w rękach lidera, którego działania są kluczowe w realizacji polityk planowania przestrzennego”.

²⁵ I. Sagan (2025). Regiony – aktywne podmioty polityki miejskiej. *Pomorski Thinkletter*. 1, 20, 74–78.

Samorząd regionalny i jego polityka mają jeszcze jedno kluczowe zadanie, a mianowicie przełamywanie dominacji sektorów gospodarczych w polityce rozwoju kraju. Samorząd wojewódzki tworzy strategię rozwoju województwa oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa, które łączą aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe w ujęciu terytorialnym. Dzięki temu rozwój nie jest definiowany wyłącznie przez jeden sektor (np. przemysł), ale uwzględnia także edukację, kulturę, transport czy ochronę środowiska. Tym samym to szczebel regionalny jest w stanie prowadzić politykę zintegrowanego rozwoju, której potrzeba od lat pozostaje jedynie w sferze apeli. Regionalna polityka rozwoju może równoważyć dominację strategicznych sektorów poprzez inwestowanie w branże o znaczeniu lokalnym, które są pomijane w politykach krajowych, i tym samym przyczyniać się do dywersyfikacji gospodarczej. Badania wskazują, że krajowa polityka zdominowana przez sektory osłabia rozwój lokalny. Przeciwwagą dla tych procesów jest regionalne planowanie przestrzenne prowadzone przez instytucje samorządowe²⁶.

W wielu krajach europejskich obserwuje się przechodzenie od polityki sektorowej, wspierającej wybrane branże gospodarcze, do polityki regionalnej opartej na aktywizacji potencjału regionów oraz wykorzystywaniu endogenicznych zasobów. Łączy się to bezpośrednio z omówionymi możliwościami budowania odporności regionów. Jednym z najszerzej opisywanych w literaturze światowej przykładów wpływu polityki regionalnej na przełamanie społeczno-gospodarczego kryzysu jest sukces, jaki osiągnięto w ożywieniu upadającej gospodarki Oxfordshire w Wielkiej Brytanii. Budowa tzw. potrójnej helisy, czyli układu współpracy między administracją, nauką i biznesem, zapoczątkowała regionalną politykę innowacyjną opartą na rozwoju biotechnologii i zmieniła dotychczasową logikę rozwoju gospodarczego hrabstwa, wzmacniając nowe sektory działalności w regionie²⁷.

W Polsce regionalna polityka przełamuje dominację tradycyjnych sektorów jedynie dzięki możliwościom inwestycyjnym, jakie dają fundusze unijne, a nie finansowe umocowanie samorządów regionalnych w krajowym systemie podziału funduszy publicznych.

Analizując strategiczne znaczenie samorządności regionalnej w rozwoju kraju, trudno zrozumieć brak inicjatyw mających na celu jej wzmocnienie i ustabilizowanie poza horyzont kolejnych perspektyw programowych dystrybucji funduszy Unii Europejskiej. Bierność w tym względzie prowadzi do wniosku, że działania na rzecz wzmocnienia samorządu regionalnego nie mają wsparcia ani z poziomu polityki rządowej niezainteresowanej zwiększeniem znaczenia i autonomii regionów, ani z poziomu samorządów lokalnych bezkompromisowo broniących nienaruszalności zakresów swej władzy, ani ze strony silnych podmiotów gospodarczych funkcjonujących w domenie poszczególnych branż i dążących do utrzymania zasady dominacji sektorowego podziału budżetu krajowego. Wobec tak wielowymiarowej i silnej opozycji rozbieżnych interesów decyzje polityczne wzmacniające pozycję samorządów regionalnych w terytorialno-administracyjnej strukturze państwa będą raczej odkładane w czasie, niż realizowane, pomimo ich fundamentalnego znaczenia dla rozwoju kraju i jego demokratycznej przyszłości.

²⁶ R. Amdam (2002). Sectoral Versus Territorial Regional Planning and Development in Norway. *European Planning Studies*. 10, 1, 99–111.

²⁷ H. Smith, S. Bagchi-Sen (2010). Triple helix and regional development: a perspective from Oxfordshire in the UK. *Technology Analysis and Strategic Management*. 22, 7, 805–818.

IV. Dokończenie reformy samorządowej jako droga naprawy państwa polskiego w warunkach polaryzacji: aspekty wojewódzkie

Anna Wojciuk

Prezeska stowarzyszenia Inkubator Umowy Społecznej



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Spis treści

IV. Dokończenie reformy samorządowej jako droga naprawy państwa polskiego w warunkach polaryzacji: aspekty wojewódzkie	30
1. Samorząd a nowa umowa społeczna.....	32
2. Zróżnicowanie i indywidualizacja polityk regionalnych	33
3. Wzmocnienie roli województw w planowaniu rozwoju.....	35
4. Czy dotychczasowa formuła organizacji, finansowania i zakresu kompetencji odpowiada tym potrzebom?	36
5. Czy pożądane są decyzje polityczne w zasadniczy sposób wzmacniające strukturalną pozycję samorządów regionalnych?....	37
6. Podsumowanie	38

Z przyjemnością przyjąłam zaproszenie do udziału w niniejszej debacie, ponieważ tematyka samorządu terytorialnego – w szczególności samorządowych województw, ale także wzmocnionych gmin – jest kluczowa z perspektywy prac nad nową umową społeczną dla Polski, które od kilku lat prowadzimy w ramach stowarzyszenia Inkubator Umowy Społecznej (IUS).

Inkubator Umowy Społecznej, którego jestem współzałożycielką i prezeską, skupia ponad 130 intelektualistów oraz ekspertów o zróżnicowanych poglądach – od konserwatywnych po progresywne. Łączy nas przekonanie, że Polska potrzebuje nowego zestawu wspólnych reguł ustrojowych, które umożliwią współistnienie obywateli o odmiennych światopoglądach oraz ustabilizują państwo w warunkach narastającej polaryzacji. Poszukujemy ram instytucjonalnych wzmacniających pluralizm, współpracę i zdolność do rozwiązywania sporów w sposób demokratyczny oraz konstruktywny – mimo głębokich i trwałych różnic.

Nasze propozycje po raz pierwszy przedstawiliśmy w 2019 r., a następnie rozwinęliśmy w książce *Umówmy się na Polskę* (Znak, 2023). W 2025 r. ukazało się rozszerzone wydanie angielskie – *Let's Agree on Poland* (Oxford University Press) – uzupełnione o perspektywę porównawczą, pokazującą, jak różne państwa mierzą się z rosnącą polaryzacją społeczną i polityczną.

W mojej wypowiedzi odniosę się do wybranych wątków niniejszej debaty, szczególnie istotnych z perspektywy doświadczeń i refleksji Inkubatora Umowy Społecznej. Skoncentruję się na tym, w jaki sposób samorząd wojewódzki może stać się fundamentem odbudowy wspólnych, uznawanych ponad podziałami reguł ustrojowych oraz jakie mechanizmy instytucjonalne mogą wspierać dobrze rozwijające się, a zarazem bardziej zrównoważone, pluralistyczne i odporne na polaryzację państwo. Zestaw naszych idei i rekomendacji jest dostępny na stronie: <https://nowaumowa.pl>.

1. Samorząd a nowa umowa społeczna

Przyszłość samorządu wojewódzkiego wiążemy nie z kosmetycznymi zmianami administracyjnymi, lecz z odnową wspólnych reguł gry ustrojowej. Po pierwsze, województwa powinny przestać pełnić rolę „operatorów funduszy” – do której są często sprowadzane w percepcji publicznej, a stać się współgospodarzami polityk publicznych. Proponujemy usamorządowienie urzędu wojewody – poprzez połączenie tej funkcji z funkcją marszałka – oraz przeniesienie nadzoru legalności samorządu z premiera na Prezydenta RP, który jako organ wyposażony w ogólnonarodowy mandat, a znikome kompetencje, mógłby pełnić rolę arbitra. Takie rozwiązanie, obwarowane zabezpiecznikami odwoławczymi do niezależnych sądów, ogranicza partyjne pokusy recentralizacji i wzmacnia zasadę prymatu prawa nad bieżącą polityką.

Proponujemy przekształcenie Senatu w izbę samorządową, której członkami byłiby marszałkowie województw, pełniący jednocześnie funkcje usamorządowionych wojewodów. Głosowałiby oni głosem ważonym proporcjonalnie do liczby mieszkańców swoich regionów, co zapewniałoby adekwatną reprezentację wspólnot terytorialnych w procesie stanowienia prawa. Taka izba nie byłaby „drugą izbą refleksji”, lecz rzeczywistym gwarantem równowagi między centrum a regionami – uczestniczącym w kształtowaniu polityk publicznych, finansów samorządowych oraz w określaniu podziału kompetencji między państwem a samorządem. W ten sposób Senat stałby się instytucjonalnym wyrazem współzrządzenia, zapewniając stabilniejszy, a także bardziej zrównoważony udział samorządów w funkcjonowaniu państwa.

Po drugie, województwa potrzebują skutecznych narzędzi współdziałania ponad granicami administracyjnymi. Proponujemy powołanie Kolegium Województw – instytucji odpowiedzialnej za ustalanie wspólnych standardów, wymianę dobrych praktyk i koordynację działań w dziedzinach przekraczających granice regionów. Uzupełnieniem tego rozwiązania byłby mechanizm Ścisłej Współpracy, obejmujący wspólne uchwały międzywojewódzkie, e-referenda regionalne oraz powoływanie wspólnych dla kilku województw wicewojewodów do prowadzenia zintegrowanych polityk publicznych – takich jak transport, zdrowie czy bezpieczeństwo ekologiczne. Tego rodzaju rozwiązania łączyłyby autonomię z kooperacją, sprzyjając innowacyjności i tworząc kulturę współdziałania zamiast rywalizacji. W praktyce oznaczałoby to połączenie „zdrowej konkurencji” (kooperencji) z efektywną współpracą, co mogłoby stać się trwałą dźwignią dla jakości usług publicznych w Polsce.

Po trzecie, bez rzeczywistej podmiotowości finansowej nie ma realnej samorządności. Trudno mówić o samodzielności województw i gmin, jeśli pozostają one w pełni uzależnione od decyzji budżetu centralnego. Dlatego postulujemy przekształcenie podatków PIT i CIT w całości w podatki regionalne, przekazanie części majątku państwowego województwom oraz utworzenie Narodowego Funduszu Spójności z ustawowo określoną, algorytmiczną formułą redystrybucji środków – odporną na polityczne naciski i uznaniowość. Szczegóły tych rozwiązań wraz z wyliczeniami zespołu naszych ekonomistów przedstawione są w raporcie, który można przeczytać na stronie: <https://nowaumowa.pl/finanse>. Tak zaprojektowany system pozwoliłby zamknąć lukę między zakresem zadań a dochodami samorządów, umożliwił długofalowe planowanie oraz utrzymał solidarność między regionami o zróżnicowanym poziomie rozwoju. W praktyce zastąpiłby on logikę uznaniowych transferów „z centrum” stabilnymi, przewidywalnymi regułami finansowymi, wzmacniając tym samym trwałość i wiarygodność samorządowej autonomii.

2. Zróżnicowanie i indywidualizacja polityk regionalnych

Polska potrzebuje nie tylko decentralizacji administracyjnej, ale również ustrojowej i finansowej – takiej, która umożliwi województwom i gminom realne kształtowanie polityk publicznych dostosowanych do ich społecznych, kulturowych oraz gospodarczych uwarunkowań.

Obecny model, w którym wszystkie samorządy działają w ramach centralnie definiowanych polityk, był zrozumiały po 1989 r., gdy priorytetem była transformacja polityczno-gospodarcza i wyjście z głębokiego kryzysu. Dziś jednak stał się on ograniczeniem dla nowoczesnego państwa pluralistycznego. Problem nie leży we wspólnych ramach prawnych, lecz w braku przestrzeni do rzeczywistego różnicowania treści polityk publicznych. Ministerstwa – zwłaszcza edukacji, kultury i nauki – wciąż narzucają jednolite rozwiązania programowe i instytucjonalne, niezależnie od zróżnicowanych potrzeb społecznych czy wrażliwości obywateli. Przykładem może być centralne ustalanie programów nauczania, od HiT-u po edukację zdrowotną, co odbiera wspólnotom regionalnym możliwość prowadzenia polityki zgodnej z lokalnymi przekonaniem i priorytetami. Co więcej, takie rozwiązania są mało efektywne – w obszarach światopoglądowo kontrowersyjnych łatwo bowiem o eskalację sporów i blokowanie decyzji przez ruchy protestu.

Proponowany przez nas model nie znosi wspólnych ram, lecz pozwala na zróżnicowanie treści polityk w ich granicach. Województwa i gminy mogłyby w ten sposób samodzielnie decydować, jakie programy edukacyjne, społeczne czy kulturalne najlepiej odpowiadają potrzebom ich mieszkańców, przy jednoczesnym zachowaniu konstytucyjnych gwarancji równości i ochrony praw obywatelskich. Takie rozwiązanie nie osłabia wspólnoty politycznej – przeciwnie, wzmacnia ją, ponieważ pluralizm form działania opiera się na wspólnych zasadach, a nie na narzuconej jednolitości. Przy czym zawarta w *Umówmy się na Polskę* propozycja jest projektem nowego ładu instytucjonalnego, w ramach którego zmienia się sposób decydowania o tym, na jakim szczeblu projektowane będą poszczególne polityki publiczne. Naszą intencją nie jest przesądzanie, w jaki sposób zostaną uregulowane poszczególne polityki i na jaki szczebel przekazane. Zakładamy, że w dniu „zero” funkcjonowania nowego ustroju wszystko zostaje „tak, jak jest”, natomiast pojawia się możliwość decentralizacji i zmianie ulega proces decyzyjny w tym zakresie (zaangażowanie Kolegium Województw i Senatu).

W książce *Umówmy się na Polskę* pokazujemy, że trwała polaryzacja polityczna jest w pewnej mierze konsekwencją nadmiernej centralizacji i uniformizacji decyzji publicznych. W systemie, w którym wszystkie kluczowe rozstrzygnięcia – od edukacji po politykę społeczną – zapadają w Warszawie, przegrana wyborcza oznacza utratę wpływu na całe państwo. Obywatele o różnych wartościach i stylach życia czują się wówczas zmuszeni do „walki o centrum”, zamiast mieć możliwość współdecydowania o kształcie polityk w swoim regionie. Taka sytuacja utrwała logikę konfliktu, zamiast budować kulturę współistnienia.

Większa podmiotowość województw i gmin oznaczałaby, że różne wspólnoty lokalne mogłyby realizować odmienne – lecz zgodne z prawem – modele polityk publicznych. Przykładowo, w zależności od trwałych preferencji społecznych jedne regiony mogłyby rozwijać rozwiązania bardziej prorodzinne czy wspólnotowe, inne – rynkowe lub socjalne, np. utrzymywać zakaz handlu w niedzielę albo z niego rezygnować. Państwo określałoby wyłącznie konstytucyjne i ustawowe ramy, gwarantujące równość praw oraz minimalne standardy usług publicznych, nie ingerując w treść każdej polityki. W ten sposób obywatele zyskiwaliby poczucie, że rzeczywiście rządzą się „po swojemu”, pozostając jednocześnie w ramach wspólnej całości, jaką tworzy Rzeczpospolita.

W ten sposób samorząd wojewódzki zyskałby trwałą pozycję konstytucyjną²⁸, a jego głos – dziś często marginalizowany – stałby się jednym z filarów systemu państwowego. Izba samorządowa i Kolegium Województw byłyby też forami, na których regiony mogłyby przedstawiać odmienne wizje polityk publicznych – bardziej wspólnotowe lub bardziej rynkowe, prospołeczne lub prorozwojowe – w ramach wspólnego porządku prawnego. Jednocześnie Senat stanowiłby instytucjonalny bufor wobec pokus centralizacji, ponieważ każda próba ograniczenia kompetencji samorządów wymagałaby jej akceptacji.

Naszym zdaniem model zróżnicowanej decentralizacji jest nie tylko bardziej efektywny, lecz także bardziej demokratyczny. Obywatele, widząc, że w różnych częściach kraju mogą obowiązywać odmienne, a zarazem prawnie legitymizowane rozwiązania, mogą przekonywać się do tych zróżnicowanych rozwiązań w praktyce, a nie na podstawie – często mocno nierealnych – opowieści

²⁸ Nie chodzi tu o wprowadzenie w Polsce ustroju federalnego. Różnice między proponowanym przez nas modelem a ustrojem federalnym wyjaśnione są szczegółowo na str. 41–44 książki *Umówmy się na Polskę* (Znak, 2023).

i obietnic polityków w Warszawie. W ten sposób decentralizacja przestaje być technicznym narzędziem zarządzania, a staje się zasadą ustrojową nowej umowy społecznej – mechanizmem budowy wspólnoty politycznej opartej na wzajemnym szacunku, zaufaniu i współodpowiedzialności.

3. Wzmocnienie roli województw w planowaniu rozwoju

Planowanie strategiczne z natury ma charakter regionalny – nie warszawski. W książce pokazujemy, że kolejne centralne programy rozwoju – od planu Hausnera, przez strategię Boniego, po plan Morawieckiego – zawodziły z tego samego powodu: Polska jest zbyt zróżnicowana gospodarczo, społecznie i kulturowo, by mogła stanowić „optymalną jednostkę planowania”. Rzeczywiste planowanie rozwoju już dziś odbywa się w regionach, gdzie koncentruje się wiedza o lokalnych zasobach, potrzebach i potencjałach. Nasze propozycje nie próbują tego procesu wynaleźć na nowo, lecz mają go uporządkować oraz wzmocnić, nadając mu trwałe podstawy instytucjonalne i finansowe.

Jednym z kluczowych instrumentów jest regionalizacja finansów publicznych, czyli przekształcenie podatków PIT i CIT w podatki regionalne wraz z utworzeniem Narodowego Funduszu Spójności – instytucji opierającej się na ustawowo określonej, algorytmicznej formule redystrybucji środków między regionami – to potężne instrumenty rozwojowe dla władz wojewódzkich. Dzięki temu biedniejsze województwa zyskiwałyby stabilne i przewidywalne wsparcie rozwojowe, a cały system stałby się odporny na polityczne naciski i zmiany rządów. Senat, czyli izba samorządowa, o której piszemy w książce, pełniłby funkcję kontrolną w zakresie ewentualnych zmian tych zasad, co gwarantowałoby ich trwałość oraz przejrzystość.

Najbardziej innowacyjnym elementem proponowanego modelu jest jednak usamorządowanie majątku publicznego. Zakłada ono przekazanie województwom równoważnych per capita składników majątku państwowego – obejmujących spółki skarbu państwa, infrastrukturę, instytucje kultury, elementy majątku przyrodniczego (takie jak lasy) oraz większość uczelni publicznych. Celem tej zmiany jest przejście od logiki beneficjenta dotacji do logiki gospodarza zasobów. Regiony, dysponując własnym majątkiem, mogłyby planować i realizować zróżnicowane strategie rozwojowe, a także budować klastry rozwojowe, które we współczesnej gospodarce stanowią kluczowe dźwignie wzrostu. Więcej na temat naszych propozycji usamorządowania majątku publicznego można przeczytać w naszym raporcie dostępnym na stronie: <https://nowaumowa.pl/majatek>.

W rezultacie województwa zyskałyby narzędzia do prowadzenia autentycznie różnorodnych polityk rozwojowych. Regiony o silnych ośrodkach akademickich mogłyby inwestować w naukę i innowacje; te z dużym udziałem terenów leśnych – w gospodarkę przyrodniczą i odnawialne źródła energii; inne zaś – w przemysły kreatywne lub usługi zdrowotne.

Usamorządowanie majątku zmienia zarazem logikę myślenia o rozwoju: regiony stają się właścicielami swoich ścieżek rozwojowych, uzyskując trwałe podstawy materialne do planowania i realizacji długofalowych strategii. Polityka rozwoju przestaje być wówczas pochodną decyzji centralnych, a staje się konsekwencją lokalnych priorytetów i kompetencji. Tak rozumiana autonomia sprzyja też różnorodności – województwa mogą eksperymentować z odmiennymi modelami rozwoju, dopasowanymi do ich potencjału, kultury i preferencji społecznych.

W efekcie taka reforma nie tylko utrzymuje, ale również radykalnie wzmacnia rolę województw w strategicznym planowaniu rozwoju. Regiony zyskują realną sprawczość finansową, majątkową i polityczną, a państwo – nową jakość zarządzania rozwojem. Zamiast jednego centralnego ośrodka sterowania powstaje sieć współgospodarzy, tworzących wspólnie wielośrodkowe państwo, w którym różnorodność regionów staje się nie przeszkodą, lecz źródłem siły, innowacyjności i odporności całego systemu.

4. Czy dotychczasowa formuła organizacji, finansowania i zakresu kompetencji odpowiada tym potrzebom?

Obecny model samorządu wojewódzkiego utrwała logikę „chińskiego muru” – sztywnego odseparowania poszczególnych poziomów władzy publicznej. Samorządy, które miały być naturalnymi partnerami zarówno centrum, jak i obywateli w kształtowaniu polityk rozwojowych, zostały w nadmiernym stopniu sprowadzone do roli wykonawców decyzji planowanych centralnie. Gminy nie mają realnego wpływu na decyzje województw, a województwa – na decyzje centrum. Polska funkcjonuje zatem jako system równoległych, słabo komunikujących się porządków, w którym energia samorządowa nie przekłada się na kształt polityk centralnych, a decyzje rządu nie mają zakorzenienia w realiach regionalnych.

Ten model stał się barierą rozwojową: utrudnia współpracę, rozmywa odpowiedzialność i ogranicza zdolność do długofalowego planowania strategicznego. W warunkach nasilającej się międzynarodowej konkurencji potrzebujemy nie dalszej separacji, lecz mechanizmów współdecydowania. Samorządy powinny uczestniczyć w tworzeniu polityk publicznych, a nie jedynie je wykonywać.

Nowa umowa ustrojowa musiałaby więc przezwyciężyć logikę izolacji i wprowadzić zasadę współrzędzenia. Chodzi nie o rozmycie kompetencji, lecz o zbudowanie systemu wielopoziomowego zarządzania – pionowych kanałów współpracy między władzami różnych szczebli, obejmujących wspólne instytucje, kolegia i procedury. Takie rozwiązania pozwoliłyby realnie połączyć centrum i samorząd, czyniąc województwa rzeczywistymi współautorami strategii rozwoju kraju, a nie jedynie wykonawcami polityk opracowywanych w Warszawie.

Równocześnie coraz częściej pojawiające się w debacie publicznej postulaty zwiększenia sprawczości obywateli powinny prowadzić do wzmocnienia narzędzi demokracji bezpośredniej. Referenda – zwłaszcza na poziomie lokalnym i wojewódzkim – mogłyby stać się skutecznym instrumentem rozwiązywania sporów, również tych ideologicznych, które paraliżują scenę ogólnopolską. Propozycje przygotowane przez stowarzyszenie Inkubator Umowy Społecznej idą właśnie w tym kierunku: przewidują rozwój referendów elektronicznych w formie tzw. głosowania poufnego, obsługiwanego przez niezależną Państwową Komisję Wyborczą. Każdy obywatel miałby możliwość sprawdzenia swojego głosu w rejestrze Komisji, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej prywatności. Rozwiązanie to zwiększałoby zaufanie do procesu wyborczego i znacząco obniżało koszty organizacji głosowań.

Istotnym uzupełnieniem tego systemu byłyby Ogólnopolski Ranking Usług Publicznych oraz System Obywatelskiej Oceny Usług i Prawa, które umożliwiłyby mieszkańcom ocenę jakości usług publicznych i prawa miejscowego. Wyniki tych ocen wpływałyby na możliwość reelekcji władz lokalnych, wzmacniając tym samym rozliczalność i przejrzystość życia publicznego.

Choć niniejsza debata koncentruje się przede wszystkim na samorządowych województwach, potrzebujemy – jak piszemy w *Umówmy się na Polskę* – umowy dla całego kraju. Dlatego postulujemy równoczesne wzmocnienie gmin oraz wprowadzenie senatów wojewódzkich – ciał złożonych z wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, które stając się częścią wojewódzkiej legislatury, zapewniłyby gminom realny wpływ na politykę regionalną. Takie senaty mogłyby przeciwdziałać nowej formie centralizmu – tym razem „wojewódzkiemu” – i jednocześnie chronić interesy grup mniejszościowych w regionach o wyrażeniu progresywnych lub konserwatywnych profilach. W ten sposób różnorodność Polski przestałaby być źródłem podziału, a stałaby się fundamentem nowej, trwałej umowy społecznej, opartej na współuczestnictwie, dialogu i wzajemnym poszanowaniu.

5. Czy pożądane są decyzje polityczne w zasadniczy sposób wzmacniające strukturalną pozycję samorządów regionalnych?

W naszej ocenie – zdecydowanie tak. Co więcej, nie chodzi jedynie o zwiększenie kompetencji czy środków finansowych samorządów, lecz o ich realne włączenie w proces odbudowy podstawowych instytucji ustrojowych państwa. Jednym z najpoważniejszych wyzwań współczesnej Polski jest bowiem utrata apolitycznej legitymizacji władzy sądowniczej. Instytucje sądowe nie są dziś w równym stopniu uznawane przez obie strony politycznego sporu, co osłabia zaufanie obywateli do państwa jako całości. W tej sytuacji konieczny jest instytucjonalny reset – taki, który wykorzysta pluralizm i społeczne zakorzenienie samorządów do przywrócenia równowagi między władzami oraz odbudowy poczucia wspólnej własności państwa.

Proponujemy zatem, aby samorządy – za pośrednictwem swoich senatów wojewódzkich – zostały włączone w proces nominacji sędziów oraz obsady Krajowej Rady Sądownictwa. W modelu opracowanym przez stowarzyszenie Inkubator Umowy Społecznej naczelne sądy wojewódzkie, powstałe z połączenia sądów apelacyjnych i wojewódzkich sądów administracyjnych, stanowiłyby istotne ogniwo wymiaru sprawiedliwości, wyposażone zarówno w mandat profesjonalny, jak i społeczny.

Sędziowie tych sądów, rekomendowani przez senaty wojewódzkie, mieliby silniejszy związek z lokalnymi wspólnotami, a tym samym z realnym doświadczeniem obywateli. Gwarancją ich kompetencji byłoby to, że senaty wojewódzkie powoływałyby kandydatów z listy prowadzonej przez niezależną Krajową Radę Sądownictwa, obejmującej wyłącznie osoby o potwierdzonych kwalifikacjach zawodowych i dorobku orzecznictwa.

Takie rozwiązanie zwiększałoby rozliczalność sądów wobec społeczeństwa, przy jednoczesnym zachowaniu ich niezależności. W dłuższej perspektywie mogłoby także doprowadzić do bardziej zrównoważonego i reprezentatywnego składu Krajowej Rady Sądownictwa – takiego, w którym większość sędziów pochodziłaby z nominacji wspartych przez społeczne opinie wojewódzkich zgromadzeń.

W ten sposób samorządy regionalne stałyby się nie tylko filarem rozwoju terytorialnego, lecz także gwarantem odbudowy zaufania do instytucji państwa i fundamentem nowego, bardziej inkluzywnego ładu konstytucyjnego. Taki model w praktyce wzmacniałby demokratyczną legitymizację wymiaru sprawiedliwości, przywracając obywatelom poczucie, że państwo jest wspólnym dobrem – zarządzanym w sposób pluralistyczny, zrównoważony i odpowiedzialny.

6. Podsumowanie

Propozycje przedstawione przez stowarzyszenie Inkubator Umowy Społecznej wychodzą z przekonania, że trwałe przezwyciężenie polaryzacji politycznej i odbudowa zaufania obywateli do państwa wymagają nowej umowy ustrojowej – takiej, która opiera się na współodpowiedzialności, pluralizmie i współrządzeniu. W centrum tej wizji znajduje się wzmocnienie samorządów, w szczególności województw, które powinny stać się nie tylko wykonawcami polityk centralnych, lecz ich współautorami.

Jednocześnie postulowana reforma ma wymiar ustrojowy. Samorządy wojewódzkie mogłyby współuczestniczyć w procesie odbudowy podstawowych instytucji państwa – m.in. poprzez udział senatów wojewódzkich w nominacjach sędziowskich i obsadzie Krajowej Rady Sądownictwa. Taki mechanizm, łączący mandat profesjonalny i społeczny, zwiększałby rozliczalność sądów, wzmacniał ich niezależność oraz przywracał poczucie wspólnej własności instytucji publicznych.

Nowa umowa społeczna, oparta na zasadzie współrządzenia i poszanowania różnorodności, mogłaby stać się fundamentem bardziej pluralistycznego i odpornego na polaryzację państwa. W tym ujęciu decentralizacja nie jest techniczną reformą administracyjną, lecz projektem republikańskim – odnową wspólnych reguł gry, które pozwalają obywatelom o różnych poglądach współistnieć w jednym, demokratycznym państwie.



Fot. Opera i Filharmonia Podlaska, Wikimedia

V. Samorządy wojewódzkie a nadchodząca reforma polityki regionalnej

Dr Piotr Żuber

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Spis treści

V. Samorządy wojewódzkie a nadchodząca reforma polityki regionalnej.....	39
1. Po co został utworzony samorząd wojewódzki?	41
2. Zamierzenia a rzeczywistość	42
3. Zasadnicza zmiana systemu programowania i realizacji polityk UE po roku 2027 wymusza refleksję nad rolą rozwojową samorządu wojewódzkiego	44
4. Samorząd wojewódzki w nowej polityce regionalnej	46

1. Po co został utworzony samorząd wojewódzki?

Postulat utworzenia województw – jednostek podziału terytorialnego kraju, które będą miały kompetencje i środki finansowe do prowadzenia aktywnej polityki rozwoju regionalnego – został sformułowany już pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. w środowisku naukowym Uniwersytetu Warszawskiego, skupionym wokół prof. Antoniego Kuklińskiego. Szybko jednak został on podchwycony przez inne środowiska eksperckie, a wkrótce – na początku lat dziewięćdziesiątych – przekształcenie istniejących od 1975 r. rządowych województw w jednostki zdolne do prowadzenia polityki regionalnej (polityki intraregionalnej) znalazło się w oficjalnych dokumentach rządowych.

Dyskusja na temat dokładnej liczby i kształtu ustrojowego (zakres kompetencji oraz relacji rząd–samorząd wojewódzki) regionów trwała z udziałem wielu gremiów (także międzynarodowych) wiele lat. Można jednak powiedzieć, że utworzenie większych niż dotychczas województw z silnym komponentem samorządowym widziano prawie powszechnie w środowiskach eksperckich, a także w części administracji rządowej jako dalszy, znaczący krok w kierunku decentralizacji państwa, jak i zwiększania efektywności oraz skuteczności jego działania, co wydawało się wówczas szczególnie istotne w odniesieniu do zmniejszania niekorzystnych przestrzennych efektów transformacji ustrojowej.

Przyczyn nieprowadzenia aktywnej i skutecznej polityki przeciwdziałającej negatywnym skutkom przestrzennym szoku transformacyjnego (w tym upadku tradycyjnych gałęzi przemysłu czy państwowych gospodarstw rolnych) upatrywano nie tylko w niskiej wrażliwości przestrzennej polityków i głównych autorów transformacji w Polsce czy w braku publicznych środków finansowych, ale **także w wadliwym systemie organizacji terytorialnej**, w którym 49 małych województw reprezentowanych przez wojewodę – przedstawiciela rządu dbającego o interesy ministrów sektorowych – nie mogło prowadzić aktywnej polityki rozwoju ukierunkowanej na wykorzystanie potencjałów regionalnych i przeciwdziałanie negatywnym skutkom zjawisk społecznych (np. bezrobocie) czy gospodarczych.

Innym, przytaczanym często uzasadnieniem dla utworzenia dużych województw „widocznych na mapie Europy”, w których kluczowe role prowadzenia polityki rozwoju powierzono by samorządowi terytorialnemu, był warunek skutecznej integracji europejskiej, w tym efektywnej absorpcji środków unijnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE).

Wszystkie powyższe założenia wskazywały, że nowo utworzone w wyniku II etapu reformy samorządu terytorialnego regiony powinny zostać wyposażone w możliwości skutecznego działania w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym w odpowiednie instrumentarium prawne (podmiotowość prawna, kompetencje w zakresie prowadzenia polityki rozwoju) czy adekwatne źródła finansowania, a także powinny być aktywnym uczestnikiem ogólnopolskiego systemu koordynacji międzyszczeblowej i międzyinstytucjonalnej, w którym różne podmioty (w tym rząd i samorządy lokalne) wspólnie i na zasadach partnerskich działają na rzecz rozwoju poszczególnych terytoriów.

„49 małych województw reprezentowanych przez wojewodę – przedstawiciela rządu dbającego o interesy ministrów sektorowych – nie mogło prowadzić aktywnej polityki rozwoju”.

2. Zamierzenia a rzeczywistość

Utworzone w roku 1999 województwa rządowo-samorządowe od początku nie mogły jednak w pełni odgrywać przypisywanych im ról. Nie wynikało to tylko z niewielkich dochodów własnych budżetu, ale także z ograniczonych kompetencji w kluczowych dla rozwoju województwa obszarach oraz – jak się dosyć szybko okazało – z nierozwiązanych do dziś trudności w zapewnieniu harmonijnej współpracy przy realizacji zadań ponadlokalnych pomiędzy samorządem województwa a samorządami lokalnymi czy też pomiędzy nim a agendami rządowymi.

Zgodnie z założeniami samorzady województw stały się jednak po wejściu Polski do UE istotnym podmiotem europejskiej polityki spójności, a tym samym ich wpływ na przebieg procesów rozwojowych w Polsce i w poszczególnych województwach wzrósł. To z kolei przyniosło wzrost znaczenia politycznego.

Obecnie, w wieloletniej perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027 samorzady wojewódzkie zarządzają łącznie ponad 44% środków europejskich dostępnych dla Polski w ramach polityki spójności na wsparcie infrastruktury, przedsiębiorstw i rozwój zasobów ludzkich. Udział ten systematycznie rośnie od perspektywy 2007–2013, kiedy to po raz pierwszy samorzady województw odpowiadały samodzielnie wobec Komisji Europejskiej za wdrożenie regionalnych programów operacyjnych. Regiony mają więc swój wyraźny udział w ogólnym sukcesie Polski i skutecznym wykorzystaniu środków europejskich dla wzrostu gospodarczego (wyrażonego poziomem PKB na mieszkańca wobec średniej UE), a także we wzroście konkurencyjności polskiej gospodarki czy podnoszeniu poziomu życia.

Jednak w praktyce działania i wpływ samorządu wojewódzkiego na rzecz realizacji własnych, wojewódzkich strategii rozwoju, a w ich ramach projektów o znaczeniu pierwszoplanowym dla wywoływania pożądanych zmian strukturalnych na poziomie regionalnym czy likwidacji najbardziej oczywistych, terytorialnie zakorzenionych deficytów rozwojowych²⁹, są ograniczane wieloma czynnikami. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- mało elastyczny system koncentracji tematycznej w ramach polityki spójności zmuszający do wydawania środków na określone dziedziny, a nie osiąganie rezultatów określonych w układach terytorialnych. Z tego m.in. powodu wszystkie programy operacyjne wyglądają podobnie i tak naprawdę nie są zorientowane na przełamywanie specyficznych terytorialnie barier czy też wykorzystanie unikalnych potencjałów rozwojowych;
- wsparcie zorientowane na poszczególne grupy klientów – typy beneficjentów (w tym przede wszystkim samorzady terytorialne), a nie obszary strategiczne najbardziej istotne z punktu widzenia rozwoju regionalnego. Ten system szafowania dóbr (według określenia prof. Pawła Swianiewicza) dla „swoich” lub historycznych partnerów – lobbystów, ukształtowany już w pierwszych latach naszej bytności w UE, występuje zresztą w całym systemie polityki spójności, powodując jego ograniczoną elastyczność i zdolność adaptacyjną do nowych wyzwań;

²⁹ Przykładowo: w zakresie niedoborów w infrastrukturze kanalizacyjnej na niektórych obszarach wiejskich, rozwiązania problemów transportu publicznego, zwiększenia jakości nauczania na poziomie podstawowym/średnim czy też w regionach o wyższym poziomie rozwoju – rozwijania potencjału instytucjonalnego do wzrostu innowacyjności i wykorzystania badań.

- degradacja roli strategii rozwoju województwa do dokumentu zawierającego uzasadnienie wykorzystania jak największych środków finansowych z polityki spójności i najlepiej dla wszystkich dotychczasowych obszarach wsparcia. Strategie wojewódzkie zawierają przeważanie bardzo dobrą diagnozę sytuacji rozwojowej regionów i ich poszczególnych subregionów, ale w sferze wizji i określania działań do zrealizowania kierują się celami i zasadami unijnymi, co sprawia, że nie można ich uważać za instrumenty zarządzania strategicznego rozwojem województwa.

W odniesieniu do sformułowanych już ponad 30 lat temu planów wyposażenia samorządu wojewódzkiego w funkcje koordynacyjne w układzie wertykalnym (wielopoziomowym w relacjach rząd – regiony) czy horyzontalnym (lokalne samorządy terytorialne i inni partnerzy działający na rzecz rozwoju województwa) należy zauważyć, że w ramach systemu realizacji polityk krajowych i polityki spójności funkcjonują rozległe oraz wielopoziomowe systemy koordynacji działań pomiędzy rządem i samorządem, obejmujące wiele aspektów działalności rozwojowej. Należą do nich np. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komitet Monitorujący Umowy Partnerstwa, a także wiele ciał o znaczeniu bardziej operacyjnym (np. komitety monitorujące w ramach poszczególnych programów, podkomitet ds. wymiaru terytorialnego Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju RM) i roboczym (koordynujące zagadnienia wdrażania, monitoringu, ewaluacji czy techniczne szczegóły wdrożeniowe). W wielu przypadkach działalność tych gremiów ma jednak charakter fasadowy (szczególnie jeśli chodzi o komitety monitorujące) lub bardzo techniczny, co pozwala w mocno ograniczonym stopniu na uzgadnianie działań różnych partnerów na rzecz wspólnej wizji rozwojowej zawartej np. w strategii rozwoju województwa. Próby wdrożenia od 1999 r. efektywnego systemu koordynacji pomiędzy różnego typu partnerami, bazującego na systemie kontraktów³⁰, przyniosły dotychczas ograniczone skutki i stawiają samorząd wojewódzki w charakterze petenta, a nie gospodarza regionu.

„Utworzenie większych niż dotychczas województw z silnym komponentem samorządowym widziano prawie powszechnie w środowiskach eksperckich, a także w części administracji rządowej jako dalszy, znaczący krok w kierunku decentralizacji państwa”.

³⁰ Obecnie według ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – kontrakt wojewódzki, kontrakt sektorowy, porozumienie terytorialne.

Jeszcze innymi czynnikami podkopującymi rolę samorządu regionalnego w wykonywaniu funkcji „gospodarza regionu” są:

- **obserwowana od co najmniej 10 lat centralizacja zadań publicznych** (odbieranie kompetencji samorządom regionalnym) i stopniowe zwiększanie aktywności rządu w sferze polityki gospodarczej bez udziału samorządów wojewódzkich oraz realizacja ze źródeł krajowych wielu programów bezpośredniego (bez udziału samorządu wojewódzkiego) wspierania samorządów lokalnych. Oznacza to odchodzenie od modelu polityki regionalnej i zasad współpracy pomiędzy rządem a samorządem wojewódzkim, ukształtowanymi w Polsce jeszcze przed wejściem do UE, i stawia pytania o rolę samorządu województwa w prowadzenia i koordynacji działań rozwojowych poza system polityki spójności;
- wzrost **znaczenia podmiotów lokalnych** jako aktorów społeczno-gospodarczych i politycznych, w tym w szczególności dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych (współpracujących jednostek samorządu terytorialnego), związków i stowarzyszeń koncentrujących swoją działalność w innych układach terytorialnych takich jak np. Związek Miast Polskich, ale także podmiotów (związków i porozumień) powstałych w związku z realizacją subregionalnych strategii rozwoju wspieranych przez Unię Europejską w ramach instrumentów rozwoju terytorialnego. Jednostki samorządu lokalnego są konstytucyjnie niezależne od poziomu regionalnego i dysponują dużymi dochodami własnymi, bezpośrednimi transferami z poziomu budżetu krajowego lub unijnego (np. w ramach programów zarządzanych centralnie na poziomie kraju czy UE), a także niekiedy dużą siłą polityczną, częstokroć większą niż siła marszałka województwa, co powoduje, że w wielu przypadkach skutecznie (bez jego pośrednictwa) lobbują rząd za rozwiązaniami korzystnymi z ich punktu widzenia, a niekoniecznie wpisującymi się w wizję rozwoju województwa (np. w kwestii metropolii).

Z powyższego krótkiego przeglądu sposobu wypełniania oczekiwanych od samorządu wojewódzkiego funkcji wynika, że pomimo niewątpliwych sukcesów w wydatkowaniu środków finansowych UE możliwość skutecznego i efektywnego prowadzenia działań na rzecz rozwoju poszczególnych regionów jest bardzo ograniczona, nawet w ramach polityki spójności, której przepisy usztywniają strukturę wydatków i możliwości koncentracji uwagi na najważniejszych wyzwaniach rozwoju regionów.

3. Zasadnicza zmiana systemu programowania i realizacji polityk UE po roku 2027 wymusza refleksję nad rolą rozwojową samorządu wojewódzkiego

Deficyty samorządu wojewódzkiego w wypełnianiu roli aktywnego zarządcy rozwojem społeczno-gospodarczym i terytorialnym województw stawiają pytania o dalszy model jego funkcjonowania, tym bardziej że wkrótce (w ramach nowej wieloletniej perspektywy finansowej UE od roku 2028) nastąpi zasadnicza zmiana systemu realizacji polityk unijnych, w tym polityki spójności. To wymusi na wszystkich uczestnikach, w tym samorządzie wojewódzkim, szereg zmian w zakresie sposobu programowania i realizacji działań rozwojowych współfinansowanych przez UE. Wiązać się to będzie z potrzebą wprowadzenia w ciągu najbliższych dwóch, trzech lat odpowiednich dostosowań prawnych i organizacyjnych przekształcających zasadniczo dotychczasowy system koordynacyjny, instytucjonalny oraz finansowy prowadzenia działań rozwojowych, w tym także o wymiarze terytorialnym.

Zmiany w systemie krajowym prowadzenia polityki regionalnej czy szerzej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, wymuszone przez konieczność adaptacji do zmieniających się reguł gry po stronie UE, niosą zagrożenia związane z koniecznością szybkiego opanowania nowych reguł i adaptacji systemu, ale mogą też umożliwić poprawę mechanizmów, które nie działają, jak należy, oraz wprowadzenie zupełnie nowych instrumentów o większej adekwatności do potrzeb rozwojowych i obecnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

W omawianym kontekście zasadnicza reforma funkcjonowania polityk UE **powinna stać się impulsem do całościowej refleksji na temat roli samorządu wojewódzkiego w polityce rozwoju kraju, w tym polityce regionalnej** oraz ustaleniu kierunków zmian w jego funkcjonowaniu, tak aby przystosować go do nowych wyzwań.

Zasadnicze zmiany w sposobie programowania wydatków i realizacji budżetu UE polegają na wprowadzeniu systemu rozliczania środków finansowych na podstawie osiągniętych rezultatów³¹, zwiększenia udziału środków finansowych alokowanych do instrumentów służących głównie wsparciu konkurencyjności globalnej UE, zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską (jak np. Program Horyzont), a w przypadku instrumentów z kopertami narodowymi, takimi jak polityka spójności oraz Wspólna Polityka Rolna, programowanie i realizacja na bazie jednolitego (w miejsce wielu programów, w tym programów regionalnych) dokumentu programowego, nazwanego Planem Partnerstwa Krajowego i Regionalnego. Dokument ten w założeniu ma zapewnić krajom członkowskim zwiększoną elastyczność wyboru priorytetów do sfinansowania ze zmniejszoną (ale nie całkowicie porzuconą) rolą Komisji Europejskiej w ustalaniu szczegółowych ram i limitów wydatków na poszczególne sfery, jak to ma miejsce w obecnym systemie. Jednocześnie jednak ze względu na wzrost zamożności Polski i polskich regionów (po roku 2028 już 45% mieszkańców Polski będzie zamieszkiwało regiony przejściowe i wysoko rozwinięte – czyli mające ponad 75% średniego PKB w UE na mieszkańca) zwiększają się wymogi co do poziomu współfinansowania projektów oraz zmniejsza się alokacja³² na realizację działań rozwojowych, w tym tych, które mogą być przeznaczone na rozwój regionalny.

W konsekwencji tych zmian **wzrasta z jednej strony rola Komisji Europejskiej** w realizacji budżetu UE (bo zwiększa się udział instrumentów zarządzanych na poziomie europejskim), a z drugiej potrzeba **zapewnienia silnej koordynacji po stronie państw członkowskich** pomiędzy poszczególnymi sektorami i podmiotami w układzie horyzontalnym oraz wertykalnym (wieloszczeblowym), tak aby – bez szczegółowych wytycznych, do których przyzwyczała nas w przeszłości Komisja Europejska – przygotować i wdrożyć wielotematyczny Plan Partnerstwa Krajowego i Regionalnego. To rząd będzie pełnił kluczową rolę przy prowadzeniu ustaleń z Komisją Europejską, a także rozliczaniu reform i inwestycji na podstawie przypisanych im wskaźników.

Polityka regionalna, i generalnie polityka spójności, znika jako istotny przedmiot oddziaływania na poziomie europejskim, a Komisja Europejska, pomimo powtarzanych zapewnień na poziomie politycznym, przestaje być orędownikiem regionalizacji, pozostawiając prawie całkowicie kwestie

³¹ Wzorem jest tutaj realizowany od 2021 r., a w Polsce od roku 2023, specjalny pozabudżetowy Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności UE, z którego finansowany jest Krajowy Program Odbudowy i Odporności – KPO.

³² W przypadku Polski środki finansowe przeznaczone na wsparcie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym osiągnięcie traktatowego celu spójności i wsparcie nowego priorytetu obronności, mają zostać zmniejszone o około 15% w stosunku do obecnej alokacji polityki spójności.

wspierania rozwoju poszczególnych terytoriów³³ i organizacji systemu wdrożeniowego krajom członkowskich. W tych warunkach – skonfrontowani z powszechnym w UE i także obecnym w Polsce przekonaniem, że centralizacja zarządzania różnymi procesami sprzyja zwiększaniu efektywności działań publicznych – musimy sami odpowiedzieć na **pytanie, czy polityka regionalna, a w szczególności duże zaangażowanie regionów w realizację działań współfinansowanych przez UE, ma sens i pod jakimi warunkami**. W szerszej perspektywie daje to także impuls do ponownego przemyślenia roli i zadań samorządu wojewódzkiego w systemie programowania oraz realizacji polityki rozwoju kraju.

4. Samorząd wojewódzki w nowej polityce regionalnej

W świetle tego, co napisano powyżej, system prowadzenia polityk rozwojowych w Polsce, w tym polityki regionalnej, wymaga znaczących zmian. Powinny przynieść one zwiększenie efektywności oraz skuteczności w osiąganiu stawianych celów rozwojowych, przy jednoczesnym nieuleganiu pokusom centralizacji (która w polskich warunkach kojarzy się ze słabą skutecznością systemu centralnego planowania). Rola polityki regionalnej nadal pozostaje istotna ze względu na konsekwencje przestrzenne zjawisk społeczno-gospodarczych i środowiskowych oraz potrzebę mobilizacji zróżnicowanych terytorialnie potencjałów ludzkich, gospodarczych i środowiskowych w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. By być skuteczną i efektywną, czyli osiągać cele wyznaczone w odniesieniu do terytorium przy optymalnym wykorzystaniu zasobów, polityka regionalna musi w większym niż dotychczas stopniu zapewniać integrację działań prowadzonych w ramach różnych polityk społeczno-gospodarczych w odniesieniu do przestrzeni w różnych skalach terytorialnych (od poziomu krajowego, przez regionalny, po subregionalny). Nie należy jej traktować jako odrębnej od innych polityk linii budżetowej, lecz jako system koordynacji polityk oraz działań różnych podmiotów osiągania pożądaných efektów w wymiarze terytorialnym, wspomagany specyficznymi działaniami własnych instrumentów.

Samorządy regionalne w takim zreformowanym systemie powinny pozostać ważnymi graczami, ponieważ mogą budować systemy koordynacji międzyinstytucjonalnej działań na rzecz rozwoju regionu oraz przyczyniają się do promocji w społeczeństwie idei demokracji i budowy regionalnej tożsamości. By jednak mogły pełnić te funkcje, należy dokonać głębokich zmian w sposobie ich funkcjonowania, zakresie odpowiedzialności, finansowania, a także poprawić możliwości współdziałania zarówno z rządem, jak i samorządami lokalnymi na rzecz rozwiązywania problemów i wykorzystania potencjałów rozwojowych Polski oraz poszczególnych regionów.

Nowe wyzwania i osiągnięty poziom rozwoju Polski, a także poszczególnych regionów wskazują, że aby samorządy województw mogły skutecznie odgrywać rolę zarządcy procesami rozwojowymi na terenie województwa (a nie szafarza dóbr), zakładaną w momencie utworzenia tych struktur w roku 1999, potrzebne jest wzmocnienie ich kompetencji i możliwości finansowych do **prowadzenia działań w sferze rozwoju gospodarczego**. Przy czym te dodane kompetencje oraz nowe instrumenty powinny być, jak uczy doświadczenie ostatnich 26 lat, nie tworzone równolegle do instrumentów stosowanych przez rząd, ale jako ich uzupełnienie. W konsekwencji oznacza to zarówno zwiększanie zakresu zadań i odpowiedzialności samorządu województwa za procesy gospodarcze na terenie województwa, jak

³³ Z wyjątkiem zarezerwowania pewnej kwoty dla regionów najmniej rozwiniętych (poniżej 75% średniego PKB w UE na mieszkańca) propozycje KE pozostawiają decyzje o kierunkach i formach wsparcia dla innego typu terytoriów całkowicie w rękach państw członkowskich.

i obligatoryjność udziału samorządu wojewódzkiego w tych przedsięwzięciach rządu, UE (np. w programach ogólnoeuropejskich zarządzanych centralnie) oraz podmiotów o charakterze sektorowym, które mają (lub mogą mieć) konsekwencje dla powodzenia realizacji regionalnych strategii ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności, zapewnienie spójności społeczno-gospodarczej oraz terytorialnej i budowę odporności w różnych wymiarach, w tym gospodarczej, klimatycznie czy obronnej. Nowy system powinien także zapewnić, że sektory (ministerstwa i ich agencje) są bezpośrednio włączone w realizację celów rozwoju regionalnego wyznaczonych przez samorządy wojewódzkie.

Dotychczas stosowany szeroko system programów i projektów realizacyjnych, w których rząd oraz regiony wypełniają swoje zadania równolegle i autonomicznie (przy zapewnianiu pewnej koordynacji, ale głównie w obszarze funduszy spójności UE), uzupełniany niezbyt chętnie zawieranymi opcjonalnymi kontraktami ukierunkowanymi terytorialnie, nie działa dobrze i powinien zostać zastąpiony unowocześnianymi mechanizmami współpracy. Takie podejście zakłada nową rolę strategii i programów, zarówno krajowych, jak i wojewódzkich, które musiałyby przestać być strategiami działania – oddzielnie rządu i samorządu – a stać się raczej wspólnym zobowiązaniem różnych podmiotów (w tym także samorządów lokalnych, prywatnych i innych) do osiągania zakładanych celów rozwojowych.

W wymiarze praktycznym oznaczałoby to **wspólne** wyznaczanie i uzgadnianie strategicznych celów rozwoju w odniesieniu do całego kraju i poszczególnych regionów, zarówno w ramach strategii krajowej, jak i wojewódzkich, ustalanie odpowiedzialności określonych podmiotów (rząd, samorząd wojewódzki, samorządy lokalne, inne) za ich realizację, a następnie rozliczanie na podstawie osiągniętych wyników rzeczowych.

Taki nowy system do sprawnego funkcjonowania potrzebuje zarówno wzmocnienia mechanizmów dialogu pomiędzy różnymi podmiotami na tematy społeczno-gospodarczej i – co ważne – przestrzennej(!) na wszystkich poziomach zarządzania (współzarządzania), jak i zwiększenia możliwości finansowania przez rząd oraz samorządy wojewódzkie wspólnie uzgodnionych strategicznych działań (czy projektów). Implikuje to m.in. potrzebę wzmocnienia bazy dochodowej samorządu wojewódzkiego, wsparcie finansowe i włączenie w system realizacji strategii regionalnych samorządowych instrumentów finansowych (funduszy rozwoju województwa), a po stronie rządowej – wzmocnienie koordynacji międzysektorowej, w tym utworzenie nowych, pozaunijnych mechanizmów służących wspieraniu rozwoju regionalnego, takich jak np. duży ogólnokrajowy fundusz rozwoju regionalnego w miejsce szeregu małych programów wspierających bezpośrednio samorządy lokalne (np. Fundusz Inwestycji Lokalnych).

Obok wzmocnienia możliwości programowania i realizacji zadań gospodarczych powinno nastąpić także podbudowanie roli samorządu wojewódzkiego w dostarczaniu usług o podstawowym znaczeniu dla rozwoju regionalnego (transport, edukacja, zdrowie, planowanie przestrzenne). To wymaga przejrzenia i adaptacji kompetencji rządu, ale także samorządów lokalnych, w szczególności tam, gdzie mamy do czynienia z subregionalnymi obszarami funkcjonalnymi, które mogą uznane zostać za obszary strategicznej interwencji z poziomu krajowego i regionalnego (np. w odniesieniu do obszarów metropolitalnych).

Dotychczasowe doświadczenia w obszarze wsparcia dla wzmocnienia instytucjonalnego samorządów terytorialnych (m.in. Centrum Wsparcia Doradczego – CWD, Partnerska Inicjatywa Miast) oraz nowe

wyzwania związane z koncentracją uwagi polityki regionalnej na osiągnięcie zakładanych rezultatów wskazują na pożądane kierunki dalszej ewolucji, m.in. ściślejsze powiązanie wsparcia eksperckiego z otrzymaniem grantów na realizację działań prorozwojowych, zwiększenie nacisku na współpracę pomiędzy regionami i samorządami lokalnymi (nie tylko w układach funkcjonalnych, ale także sieciowych w całej UE), konieczność przyspieszenia transferu know-how pomiędzy różnymi podmiotami, wzmocnienie i lepszą koordynację współpracy w zakresie analiz terytorialnych, wskaźników, monitorowania oraz ewaluacji.