

*Tadeusz Madej\*, Włodzimierz Zasadzki\*\**

## **PROBLEMY POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE**

W niniejszej pracy poruszone są następujące zagadnienia:

1. Przesłanki i zadania polityki regionalnej państwa w kształtowaniu gospodarki rynkowej.
2. Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne procesów rozwoju regionalnego w Polsce.
3. Uwarunkowania i zadania polityki intraregionalnej w Polsce.
4. Działania samorządu terytorialnego jako podmiotu w stosunkach cywilno-prawnych.

### **1. PRZESŁANKI I ZADANIA POLITYKI REGIONALNEJ PAŃSTWA W KSZTAŁTOWANIU GOSPODARKI RYNKOWEJ**

Polityka regionalna powinna stanowić integralny składnik polityki gospodarczej i społecznej państwa. Istotą polityki regionalnej w skali kraju jest uwzględnienie aspektu regionalnego w decyzjach o alokacji środków oraz regionalne różnicowanie stosowanych instrumentów ekonomicznych.

Rola i znaczenie polityki regionalnej jako integralnej części polityki społeczno-gospodarczej państwa zależy od następujących czynników i uwarunkowań<sup>1</sup>:

– osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego kraju i stanu gospodarki (istotny wpływ na intensywność prowadzenia przez państwo polityki regionalnej);

---

\* Prof. dr hab. w Katedrze Polityki Społeczno-Ekonomicznej, Uniwersytet Szczeciński.

\*\* Dr hab., adiunkt w Katedrze Polityki Społeczno-Ekonomicznej, Uniwersytet Szczeciński.

<sup>1</sup> Por. M. Rybicki, *Zasady i kierunki polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Opole 1995, s. 305.

– systemu funkcjonowania gospodarki i kierunków zmian systemowych (zależność od przyjętych opcji – np. przy opcji neoliberalnej niski stopień interwencjonizmu państwowego w gospodarce, co oznacza brak aktywnej polityki regionalnej);

– ustroju i organizacji terytorialnej państwa i związanego z tym systemu finansów publicznych;

– skali międzyregionalnych różnicowań oraz perspektyw w tym zakresie (polityka regionalna ma szczególne znaczenie w krajach o znacznych dysproporcjach w rozwoju regionalnym);

– uwarunkowań zewnętrznych (w stosunkach z zagranicą).

Polityka regionalna – ogólnokrajowa (interregionalna) i wewnątrzregionalna (intraregionalna) – jest niezbędna w ustabilizowanej gospodarce rynkowej, a jeszcze bardziej w okresie przekształceń ustrojowo-systemowych (regiony słabsze ekonomicznie mają większe trudności dostosowawcze). Jednak w praktyce tych przekształceń, których Polska jest przykładem, początkowy okres transformacji przebiega głównie na dwóch poziomach – centrum polityczno-gospodarczego i na poziomie układu sektorowo-gałęziowego i branżowego. Specyfika struktur regionalnych nie uwzględniana lub za mało uwzględniana w programach transformacji daje szybko o sobie znać także w postaci dotkliwych skutków i wymaga odpowiednich rozwiązań nie tylko doraźnych, ale i długofalowych.

Spośród czynników wewnętrznych określających rangę aktywnej, nowoczesnej polityki regionalnej trzeba wymienić przede wszystkim: pełne funkcjonowanie zasad gospodarki rynkowej oraz powszechnie i w szerokiej skali realizowaną samorządność terytorialną. W procesie transformacji ustrojowo-systemowej konieczność prowadzenia przez państwo polityki regionalnej wynika w szczególności ze zróżnicowania przestrzennego w przebiegu procesów dostosowawczych do nowych sytuacji<sup>2</sup>. W Polsce dotyczy to m. in. poziomu i struktury zatrudnienia, bezrobocia na regionalnych i lokalnych rynkach pracy, zaawansowania procesów prywatyzacji i restrukturyzacji.

W realizowaniu polityki regionalnej w tworzącej się gospodarce rynkowej muszą być stosowane:

– odpowiednie systemy programowania rozwoju regionalnego (strategii rozwoju regionów) i planowania przestrzennego (w skali krajowej, makroregionów, regionalnej i lokalnej);

– różne rodzaje instrumentów realizacyjnych – prawnych, administracyjnych, ekonomicznych i bezpośrednich działań gospodarczych organów publicznych (władz państwowych i regionalnych oraz samorządów terytorialnych).

<sup>2</sup> Por. T. Madej, *Rozwój regionalny a środowisko przyrodnicze w procesie transformacji systemowej*, [w:] *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 671, Wrocław 1994, s. 87.

Generalnie, działania w ramach polityki regionalnej w procesie transformacji do dojrzałej gospodarki rynkowej muszą mieć równocześnie charakter bieżący i strategiczny. Działania doraźne – to łagodzenie występujących napięć i zagrożeń, natomiast działania strategiczne (perspektywiczne) – to procesy tworzenia niezbędnych elementów programowania strategicznego w zakresie: ustawodawstwa, metod działania, wzorców rozwojowych, podziału kompetencyjnego, interwencjonizmu państwa i w oparciu o te niezbędne rozwiązania – wyznaczanie ogólnej koncepcji strategii, węzłowych problemów i obszarów<sup>3</sup>.

## 2. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE I ZEWNĘTRZNE PROCESÓW ROZWOJU REGIONALNEGO W POLSCE

Do uwarunkowań regionalnych procesów rozwoju zalicza się następujące uwarunkowania: demograficzne, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, specyficzne, zewnętrzne.

Uwarunkowania demograficzne w Polsce przejawiają się w postaci: dużego zróżnicowania wskaźnika „obciążenia ekonomicznego”, tj. liczby osób w wieku nieprodukcyjnym w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym, najwyższe wskaźniki dotyczą tzw. ściany wschodniej – regionów o postarzałej strukturze ludności i niskiej wewnętrznej zdolności rozwoju; przestrzennego zróżnicowania realnych zasobów pracy (zasobów netto) i wynikającego stąd zróżnicowania poziomu bezrobocia.

Uwarunkowania społeczne dotyczą całokształtu infrastruktury społecznej i warunków życia ludności w poszczególnych regionach kraju. Pod tym względem istnieją w Polsce, a nawet pogłębiają się (w mniej rozwiniętych regionach) znaczne różnice.

Uwarunkowania ekonomiczne wynikają z osłabniętego poziomu ekonomicznej efektywności regionów, stanu ilościowego i jakościowego oraz stopnia wykorzystania dysponowanymi w regionie czynnikami produkcji. Rozwój mechanizmu rynkowego wywołuje: wzrost konkurencji, otwarcie na towarowe i kapitałowe rynki zagraniczne, zróżnicowany poziom inwestowania w skali kraju. W Polsce występuje duże zróżnicowanie regionalne kapitału trwałego – w 4 województwach koncentruje się ok. 1/3 wartości tego kapitału. Występują też duże rozpiętości regionalne w tworzonej dochodzie narodowym i w dochodach gospodarstw domowych. Znaczne są też rozpiętości międzyregionalne w zakresie przekształceń własnościowych i w procesach restrukturyzacji. Bardzo zróżnicowana jest sytuacja na rynku pracy (wysoka stopa

<sup>3</sup> Por. Z. Silski, A. Suszyński, *Rozwój regionalny i polityka regionalna w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, [w:] *Problemy polityki regionalnej Polski*, s. 33.

bezrobocia o charakterze głównie strukturalnym w wielu województwach – północnych, zachodnich i południowo-zachodnich).

Uwarunkowania ekologiczne oznaczają, że rozwój regionalny (podobnie jak w skali krajowej) powinien być zgodny z wymogami ekologiczno-ekonomicznej efektywności gospodarowania, z wymogami ekorozwoju. Podejście to znajduje wyraz zarówno w koncepcji zrównoważonego trwałego rozwoju, jak i w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej.

Uwarunkowania specyficzne (wewnętrzne) wynikają ze zróżnicowania poziomu ekonomicznego, infrastruktury, poziomu kulturowo-cywilizacyjnego, ze specyficznych właściwości poszczególnych regionów. Powinny więc być rozwijane te rodzaje produkcji i usług, do których dana gospodarka regionalna jest najbardziej predestynowana z punktu widzenia kryteriów efektywności regionalnej. W analizie i diagnozie uwarunkowań specyficznych dla regionu stosuje się odpowiednie metody. Przykładowo, może być wykorzystana metoda analizy SWOT dla oceny szans (silnych stron) i zagrożeń (słabych stron) całokształtu potencjału regionalnego w zakresie wewnętrznych i zewnętrznych czynników rozwoju regionu.

Uwarunkowania zewnętrzne regionalnych procesów rozwoju wynikają z wpływu na te procesy otoczenia zewnętrznego krajowego, a także zagranicznego (regiony przygraniczne, nadmorskie, o dużych powiązaniach z zagranicą). Mogą to być okoliczności sprzyjające rozwojowi regionalnemu (wynikające z polityki regionalnej państwa, ze współpracy z zagranicą) lub hamujące ten rozwój (brak wsparcia przez politykę interregionalną, utrudnienia lub przewaga konkurencyjna ze strony partnerów zagranicznych).

Główne uwarunkowania międzynarodowe rozwoju regionalnego w Polsce to:

- zmiany ustrojowo-systemowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po roku 1989;
- status Polski jako państwa stowarzyszonego z Unią Europejską i działania adaptacyjne warunkujące członkostwo Polski w tej organizacji;
- współpraca Polski w ramach ugrupowania wyszehradzkiego i CEFTY (znaczenie dla wzajemnego dostosowania polityki regionalnej krajów członkowskich i tworzenia między nimi strefy wolnego handlu oraz dla postępu w procesie integracji z krajami Unii Europejskiej w dziedzinie polityki regionalnej);
- współpraca Polski w ramach ugrupowania państw basenu Morza Bałtyckiego (m. in. w strategii rozwoju regionalnego tej strefy, w różnych formach współpracy gospodarczej i oświatowo-kulturalnej między regionami nadbałtyckimi);
- współpraca transgraniczna poszczególnych regionów Polski z państwami sąsiadującymi (w tym – tworzenie euroregionów).

Uwarunkowania zewnętrzne stwarzają dla rozwoju regionalnego Polski wiele szans<sup>4</sup> (m. in. rozwój powiązań infrastrukturalnych, efekty ekonomiczne wzrostu ruchu tranzytowego na przejściach granicznych, tworzenie sieci usług na terenach przygranicznych, współdziałanie w zakresie poprawy stanu środowiska przyrodniczego). Równocześnie, powstają jednak określone zagrożenia, jak:

- pogłębienie się asymetrii w poziomie ekonomicznym na zachodniej granicy Polski – na korzyść Niemiec;
- utrwalanie polaryzacji regionalnej Polski na regiony czy aglomeracje bogate i na obszary o znacznie niższym poziomie;
- zróżnicowanie sytuacji wzdłuż poszczególnych granic Polski powodujące – obok zjawisk pozytywnych – także utrudnienia i sytuacje patologiczne w zakresie współpracy transgranicznej.

Wydaje się, że intensyfikacja działań na rzecz pozytywnych skutków uwarunkowań zewnętrznych rozwoju regionalnego w Polsce powinna neutralizować i zmniejszać występujące zagrożenia.

### 3. UWARUNKOWANIA I ZADANIA POLITYKI INTRAREGIONALNEJ W POLSCE

Sam mechanizm rynkowy, przy znacznym zróżnicowaniu regionalnym nie podola tym zadaniom, a wręcz istnieje realna obawa, że może to zróżnicowanie pogłębić i utrwalić. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera polityka regionalna, stanowiąca istotny element interwencyjnej działalności centrum. Jest ona wyrazem nie tylko solidaryzmu społecznego, wyrażającego się podejmowaniem szeroko zakrojonych działań na rzecz zmniejszania nadmiernych zróżnicowań przestrzennych, przyspieszenia rozwoju obszarów opóźnionych i poprawy warunków życia ludzi tam zamieszkujących, ale również poprzez wykorzystanie instrumentów polityki ekonomicznej, aktywizacji obszarów zacofanych i restrukturyzacji obszarów przemysłowych.

Należy jednak podkreślić, że polityka regionalna, prowadzona na szczeblu krajowym, jest często wypadkową różnych ścierających się interesów regionów i centrum. Jeżeli zasadnicze środki na rozwój poszczególnych regionów dzielone są centralnie, wówczas nie zawsze są one w sposób najefektywniejszy wykorzystane. Stają się również elementem gry politycznej według zasady „dziel i rządź”, co nie sprzyja tworzeniu spójnych programów rozwoju danego regionu. W gospodarce rynkowej region nabiera szczególnego znaczenia i odgrywa ważne funkcje ekonomiczne. Stąd też polityka regionalna

<sup>4</sup> Tamże, s. 20; J. Okuniewski, *Kierunki i formy współpracy polsko-niemieckiej w gminach przygranicznych*, [w:] *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na terenach przygranicznych*, Warszawa 1993, s. 137–138.

nie może być wyłączną domeną rządu, a jej cele i zadania muszą być kształtowane również w regionie. W związku z tym polityka regionalna powinna być prowadzona w dwóch układach:

1. Szczebel rządowy poprzez odpowiednie organa administracji państwowej,
2. Szczebel regionalny poprzez władzę samorządową na jej rachunek i odpowiedzialność, w oparciu o własne środki.

Aktualnie brak jest organu odpowiedzialnego na szczeblu rządowym za realizację polityki regionalnej. Nie istnieje również pełnoprawny podmiot tej polityki na szczeblu samorządowym, który byłby zdolny do efektywnego i skutecznego działania. Gminy – jako jedyny szczebel samorządowy – są jednostkami zbyt małymi i raczej niezdolnymi do prowadzenia skutecznego oddziaływania na cele i sposób realizacji polityki regionalnej. Sejmik samorządowy, jako ich reprezentant, pełni jedynie funkcje opiniodawcze i doradcze i pozbawiony jest uprawnień decyzyjnych. Województwo, jako odpowiedni szczebel kształtowania polityki regionalnej, reprezentowany jest przez wojewodę, który jako urzędnik państwowy jest przedłużonym ramieniem rządu w terenie i posiada ograniczone kompetencje oraz możliwości działania. Ponadto – co należy podkreślić obecnie – województwa są zbyt małe. Niektóre z nich odpowiadają niemal wielkości i funkcji, jakie powinny pełnić przyszłe powiaty.

Tak więc warunkiem skutecznej polityki regionalnej jest daleko idąca reforma ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego, również w aspekcie przestrzennym. Konstytucyjne rozwiązania organizacji terytorialnej państwa dążyć powinny do upodmiotowienia społeczeństwa i wzmocnienia samorządu na wszystkich szczeblach. Niezbędne jest więc dokończenie reformy na szczeblu gminnym poprzez umocnienie samodzielności decyzyjnej i finansowej gmin oraz wprowadzenie pozostałych szczebli samorządności lokalnej i określenie zakresu ich zadań, kompetencji i odpowiedzialności w strukturze terytorialnej, a także zapewnienie trwałych źródeł i odpowiedniej wielkości środków, gwarantujących samodzielność finansową.

Upodmiotowienie i samorządność społeczeństwa powinna przejawiać się sprawowaniem władzy z mandatu społecznego, uzyskanego w wyborach powszechnych i dysponowaniem własnym budżetem oraz trwałymi źródłami dochodów. Regiony powinny również posiadać pełną osobowość prawną.

Istnienie niezależnych ośrodków kształtujących cele i zadania polityki regionalnej sprzyjać będzie poprawie efektywności i skuteczności działania. Zakres władzy centralnej należy sprowadzić do formułowania generalnych celów, zasad i kierunków oraz określania podstawowych, głównie o charakterze infrastrukturalnym i zasięgu krajowym, zadań rządowych. Głównym instrumentem długookresowym tej polityki, będzie studium koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, natomiast bieżące oddziaływanie sprowadzać się będzie do zastosowania regionalnie zróżnicowanych in-

strumentów polityki ekonomicznej, kredytów preferencyjnych i dotacji do inwestycji oraz powszechnie obowiązujących norm prawnych. Kierunki i metody oddziaływania państwa zmierzać powinny do kształtowania pożądaných zmian w strukturze nie tylko w układzie działowo-gałęziowym, ale i również przestrzennym. Decentralizacja bowiem w żadnym razie nie może oznaczać zachwiania spójności i integralności państwa.

Samodzielny region dokonując wyboru celów rozwojowych i środków ich realizacji bierze pod uwagę konkretną sytuację na tym terenie. Na jej różnicowanie wpływ mają takie czynniki, jak:

- 1) charakter i struktura prowadzonej działalności gospodarczej,
- 2) wyposażenie i stan infrastruktury,
- 3) kwalifikacja siły roboczej i możliwości kształcenia,
- 4) odległość od większych centrów.

W regionach zacofanych, w których notuje się bardzo niski poziom produktu narodowego brutto na jednego mieszkańca, działania należy koncentrować na rozwoju infrastruktury technicznej i kształceniu zawodowym, co stworzy niezbędne warunki dla przyszłych inwestycji i przyciągnie inwestorów wraz z kapitałem. Natomiast w rejonach depresji, w których notuje się bezrobocie strukturalne i stałe powiększanie się liczby osób pozostających bez pracy, należy sprzyjać dywersyfikacji prowadzonej działalności gospodarczej i popierać nowe rodzaje tej działalności. Głównym celem polityki prowadzonej w tych rejonach, będzie restrukturyzacja stref przemysłowych i zwiększanie nakładów na inwestycje badawczo-rozwojowe. Odmiennego podejścia wymagają również regiony rolnicze, w których należy koncentrować się na promowaniu rozwoju przedsiębiorczości w działach pozarolniczych, zwłaszcza związanych z przetwórstwem rolno-spożywczym i szeroko rozumianą obsługą rolnictwa. Działania w tych regionach mogą również zmierzać do rozwoju tzw. agroturystyki.

Główne zadania regionu koncentrują się zwłaszcza na:

- 1) rozwoju infrastruktury społeczno-gospodarczej,
- 2) restrukturyzacji przestarzałych gałęzi przemysłu,
- 3) lepszym wykorzystaniu walorów regionu,
- 4) realizacji przedsięwzięć proekologicznych,
- 5) aktywizacji rozwoju obszarów przygranicznych, w kontekście pogłębienia współpracy transgranicznej,
- 6) aktywizacji i rozwoju rynku pracy i walce z bezrobociem,
- 7) transferze nowoczesnych technologii i ułatwieniu dostępu do rynków kapitałowych,
- 8) ożywieniu gospodarki w regionach depresji, charakteryzujących się recesją i wysokim bezrobociem,
- 9) eliminacji dysproporcji strukturalnych i harmonizowaniu rozwoju regionu.

Kształtowanie zamierzeń rozwojowych oraz celów polityki regionalnej i ich realizacja w regionie samorządowym przebiega w następujących etapach:

1. Diagnoza sytuacji i identyfikacja podstawowych problemów występujących w regionie.

2. Prognozowanie sytuacji w układzie terytorialnym (prognozy demograficzne i gospodarcze zarówno o charakterze rozpoznawczym, jak i ostrzegawczym).

3. Programowanie i planowanie terytorialne, służące przygotowaniu koncepcji działań rozwojowych w różnych układach przestrzennych i określające kierunki oddziaływania oraz sposób realizacji poszczególnych przedsięwzięć, a także ustalające zasady zagospodarowania przestrzennego danego regionu i stanowiące podstawę do projektowania systemów infrastruktury, wyznaczających osie rozwoju.

4. Praktyczna realizacja dokonanych ustaleń i programów poprzez system instrumentów bezpośredniego i pośredniego oddziaływania, które mają skłonić podmioty działające w regionie do postępowania odpowiadającego wysuniętym kierunkom rozwoju.

Podkreślić należy, że kluczowe decyzje strategiczne (rozwojowe i związane z bieżącą działalnością, a mające istotne i trwałe skutki dla przyszłego funkcjonowania regionu) podejmowane są przez organy kolegialne upoważnione poprzez wybory demokratyczne do reprezentowania interesów i woli mieszkańców regionu.

Ważną rolę przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji w regionie odgrywa system statystyki regionalnej, który zestawia i grupuje w układzie przestrzennym informację o stanie gospodarki i procesach społeczno-gospodarczych oraz stosunkach ludnościowych w regionie. Coraz większą wagę przywiązuje się również do systemu monitoringu, pozwalającego na stałą obserwację zjawisk szczególnie ważnych dla poszczególnych regionów.

Skuteczność działania regionu samorządowego w płaszczyźnie realizacyjnej uzależniona jest od systemu narzędzi oddziaływania, w które samodzielne regiony powinny być wyposażone oraz prawidłowego ich doboru dla osiągnięcia zamierzonych celów. Do instrumentów tych zaliczyć można m. in.:

1. Normy prawne powszechnie obowiązujące, ustanowione przez władzę samorządową, do których zaliczamy m. in.:

- sposób użytkowania ziemi,
- zasady ochrony środowiska,
- wymogi urbanistyczno-architektoniczne,
- normy porządkowe itp.

2. Decyzje administracyjne wydawane na podstawie norm ogólnych. Wprowadzają one różnego rodzaju zakazy, nakazy i ograniczenia dla podmiotów działających w regionie. Należą do nich:

- decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania,
- pozwolenia wodno-prawne itp.



3. Narzędzia ekonomiczno-finansowe stosowane przez władzę samorządową w regionie, zróżnicowane regionalnie, zachęcające do realizacji przedsięwzięć na danym terenie, bądź ograniczające działania niepożądane.

4. Specyficzne narzędzia polityki regionalnej, do których zaliczamy m. in.:

- przedsięwzięcia gospodarcze organizowane i realizowane bezpośrednio przez organy publiczne,
- organizowanie i prowadzenie działalności szkoleniowej,
- inicjowanie i organizowanie różnych form poradnictwa,
- prowadzenie działalności promocyjnej i marketingowej dotyczącej danego regionu oraz organizowanie giełd i targów na jego terenie,
- tworzenie specjalnie przystosowanych stref rozwoju przemysłowego i handlowego poprzez wydzielanie i uzbrajanie w infrastrukturę odpowiednich terenów, a następnie sprzedaż bądź dzierżawa działek na dogodnych warunkach inwestorom, często również nadawanie tym strefom specjalnego statusu prawnego i ekonomicznego,
- inspirowanie i tworzenie parków technologicznych, edukacyjnych, produkcyjnych, naukowych, stymulujących aktywność inwestycyjną, stwarzających nowe miejsca pracy i stanowiących istotny element wdrażania innowacji w ujęciu terytorialnym,
- inwestycje publiczne w dziedzinie infrastruktury technicznej, ekonomicznej i społecznej,
- inicjowanie i organizowanie instytucji finansowych, gromadzących kapitały i kredytuujących lokalne i regionalne przedsięwzięcia rozwojowe.

#### 4. DZIAŁANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO PODMIOTU W STOSUNKACH CYWILNO-PRAWNYCH

Warunkiem harmonijnego funkcjonowania i rozwoju regionu jest wykorzystanie w procesie decyzyjnym systemu programowania i planowania. Zapewnia ono wyeliminowanie sprzecznych, różnokierunkowych poczynań oraz koncentrację wysiłków i środków na realizację wybranych celów. Proces programowania i planowania regionalnego i lokalnego powinien posiadać twórczy i koncepcyjny charakter. Dzięki temu pozwala on na aktywne kształtowanie rzeczywistości w wymiarze przestrzennym. Proces ten spełnia następujące funkcje:

1. Umożliwia rozpoznanie teraźniejszych i przyszłych warunków działania, barier i możliwości rozwojowych oraz przestrzennie zróżnicowanej sytuacji społeczno-gospodarczej.

2. Pozwala na projektowanie pożądanej przyszłości i dróg jej osiągnięcia.

3. Umożliwia koordynację w czasie, a zwłaszcza w przestrzeni zamierzeń polityki regionalnej.

4. Ułatwia kontrolę, przez organy samorządu terytorialnego, prowadzonej działalności i stopnia realizacji zamierzeń rozwojowych.

Celem programowania i planowania regionalnego ze względu na jego różnicowany charakter – obejmujący zarówno sprawy gospodarcze, procesy i zjawiska społeczne, jak i rozmieszczenie ich w przestrzeni – może być:

1. Wprowadzenie nowej i ekspansja dotychczasowej działalności oraz tworzenie dobrego klimatu dla biznesu, poprzez wskazanie kierunków i preferencji rozwojowych.

2. Przewidywanie negatywnych zdarzeń i planowanie zamierzeń oraz ukierunkowanych działań w celu zapobieżenia negatywnym skutkom. Ma to na celu stabilizację poziomu rozwoju.

3. Programowanie działań w sytuacji wystąpienia określonych niekorzystnych zdarzeń, w celu ich eliminacji.

4. Określenie warunków i zasad zagospodarowania przestrzeni, zapewniających prawidłowy i harmonijny rozwój regionu.

Proces programowania i planowania regionalnego przebiega zasadniczo w następujących etapach:

1. Organizacja procesu programowania i planowania, zarówno od strony podmiotowej, jak i rzeczowej. Należy podkreślić, że w procesie tym obok organów samorządu terytorialnego i pracowników właściwego urzędu, odpowiedzialnych za przygotowanie powyższych dokumentów, udział powinni wziąć przedstawiciele miejscowego biznesu (przedstawiciele lokalnych izb handlowych i gospodarczych, przedstawiciele miejscowych przedsiębiorstw, organizacji społecznych, władz oświatowych i szkół oraz mieszkańcy, gdy sprawa dotyczy danej dzielnicy bądź miejscowości). Wymaga to wypracowania odpowiednich form konsultacji oraz współpracy bezpośredniej, np. w ramach lokalnych komitetów rozwoju. Bardzo istotnym czynnikiem w procesie programowania i planowania regionalnego jest czynnik rzeczowy. Dotyczy to zwłaszcza dysponowania odpowiednią bazą informacyjną oraz właściwym instrumentarium narzędziowym, metodologicznym i technicznym.

2. Diagnoza sytuacji w regionie i analiza szans i możliwości rozwoju.

3. Właściwe programowanie i planowanie regionalne, obejmujące dokładne określenie celu (celów), wyznaczenie perspektywy czasu objętego programem, określenie harmonogramu prac wraz z ich podziałem na poszczególne etapy oraz określenie udziału i odpowiedzialności poszczególnych osób uczestniczących w całym procesie.

4. Wdrożenie przyjętych i zaakceptowanych programów.

W przypadku funkcjonowania samorządu terytorialnego na kilku szczeblach istnieć będzie konieczność koordynacji planów i programów rozwoju, zwłaszcza gdy dotyczy to zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak podkreślić, że dotyczyć to będzie niektórych obszarów działania zwłaszcza realizowanych na wyższych szczeblach samorządowych.

Biorąc pod uwagę zadania i funkcje polityki intraregionalnej oraz szczególną rolę, jaką powinna spełniać w państwie demokratycznym, w kształtowaniu jej celów i zadań należy kierować się następującymi zasadami:

1. Zasadą autonomii, która powinna rozstrzygać o samodzielności w kształtowaniu celów polityki regionalnej na szczeblu regionu, posiadającego własne środki i podejmującego decyzje w oparciu o własne potrzeby i na własne ryzyko.

2. Zasadą komplementarności – właściwym podziałem kompetencji pomiędzy szczeblem krajowym a regionalnym uwzględniającym podmiotowość społeczeństwa regionu. Na szczeblu krajowym należy umieścić tylko te uprawnienia, które mogą być realizowane lepiej i których zakres przekracza granice regionu.

3. Zasadą partnerstwa i współpracy pomiędzy podmiotami w tworzeniu programów rozwoju regionalnego i kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej w regionie. Dotyczy to bardzo szerokiego spektrum podmiotów od organów władzy terenowej (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej) i instytucji pracujących na ich rzecz, po podmioty prywatne o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym i politycznym.

4. Zasadą koncentracji środków, polegającą na określeniu priorytetów i głównych problemów, jakie należy rozwiązać oraz określeniem charakteru podstawowych przedsięwzięć inwestycyjnych.

5. Zasadą kompleksowości i zgodności, która polega na wszechstronnej koordynacji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz koordynacją działalności w różnych dziedzinach z punktu widzenia efektów regionalnych.

6. Zasadą zrównoważonego ekologicznie rozwoju, uwzględniającą środowisko naturalne, w którym odbywa się rozwój społeczno-gospodarczy. Wymogiem współczesnego rozwoju jest stawianie, na równi z celami gospodarczymi, celów ekologicznych, związanych z ochroną środowiska naturalnego człowieka.

7. Zasadą programowania – oznacza ona konieczność opracowywania programów rozwoju regionalnego i planów zagospodarowania przestrzennego regionu.

Region samorządowy dysponując samodzielnością finansową powinien w określonych ramach swobodnie kształtować własną politykę społeczno-gospodarczą wyrażającą potrzeby i aspiracje lokalnej społeczności. Wyposażony w odpowiednie instrumenty, poprzez zaprogramowany ruch ziemią, kapitałem i ludźmi, dążyć może do osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych.

*Tadeusz Madej, Włodzimierz Zasadzki*

**PROBLEMS OF THE REGIONAL POLICY IN POLAND**

The authors analyse different problems of the regional policy in Poland focussing attention on such issues as: premises and tasks of the State regional policy in development of a market economy, internal and external determinants of regional development processes in Poland, determinants and tasks of the intra-regional policy in Poland, and activities of the local self-government as a subject in civil-legal relations.