

## Materiały

### POLITYKA REGIONALNA W POLSCE W OPINIACH ELIT SAMORZĄDOWYCH

Żadne państwo nie rozwija się w sposób równomierny na całym swoim terytorium<sup>1</sup>. Często obszary charakteryzujące się wysokim stopniem rozwoju niemal sąsiadują z terenami, które z różnych względów określa się mianem zacofanych bądź słabiej rozwiniętych. Z tym naturalnym skądinąd zjawiskiem mamy do czynienia również w Polsce. Istotne z punktu widzenia dalszych rozważań jest to, że stan taki niemal powszechnie uznawany jest za niekorzystny, a władze poszczególnych państw czy organizacje ponadpaństwowe (np. Unia Europejska) – najczęściej we współpracy z władzami samorządowymi poszczególnych jednostek administracyjno-terytorialnych – podejmują wiele działań mających na celu wyrównanie dysproporcji lub ewentualnie zniwelowanie ich negatywnych konsekwencji. Ogół tych działań można określić mianem polityki regionalnej<sup>2</sup>.

W artykule podjęto próbę nakreślenia perspektyw rozwoju instytucji i mechanizmów polityki regionalnej w Polsce z punktu widzenia przedstawicieli regionalnych elit samorządowych. Z racji kompetencyjnych uprawnień, samorzady nowych polskich województw są podmiotami, od których sprawności i efektywności w dużej mierze zależeć będzie sukces działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Podstawą empiryczną dokonanej analizy są wyniki badań socjologicznych zrealizowanych wśród radnych sejmików samorządowych nowych polskich województw na przełomie 1999 i 2000 r. w ramach grantu Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Przed przystąpieniem do prezentacji rezultatów przeprowadzonych badań zasadne wydaje się wszakże – z konieczności skrócone – wprowadzenie do przedmiotu rozważań.

---

<sup>1</sup> Mam tu na myśli ogólnie pojmowany rozwój społeczno-ekonomiczny, czy szerzej – cywilizacyjny. Poziom jego zaawansowania (względny) można określić przy pomocy wielu różnych obiektywnych wskaźników statystycznych, takich jak np. produkt krajowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca lub zatrudnionego, wyposażenie gospodarstw domowych (infrastrukturalne lub w artykuły przemysłowe), struktura zatrudnienia, stopa bezrobocia itd.

<sup>2</sup> Jest to znaczenie węższe, na dodatek prezentujące tylko jeden z możliwych i stosowanych modeli prowadzenia polityki regionalnej. W ujęciu szerszym, przez pojęcie polityka regionalna można jednak rozumieć także działania władz (planistyczne, inwestycyjne) uwzględniające aspekt przestrzenny, choć bez położenia nacisku na wyrównywanie różnic międzyregionalnych. Polityka regionalna, w obu rozumieniach, zawsze stanowi element polityki społeczno-gospodarczej państwa.

## PRZESŁANKI I UWARUNKOWANIA POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE

Przyczyn obserwowanych w Polsce zróżnicowań międzyregionalnych, stanowiących przesłankę do uznania niezbędności prowadzenia polityki regionalnej, można upatrywać w szeregu uwarunkowań. Do najważniejszych zaliczyć należy:

- uwarunkowania naturalne (przyrodnicze) – np. obecność bogactw naturalnych, ukształtowanie terenu, czynniki klimatyczne itp.;
- uwarunkowania historyczno-polityczne – np. skutki zaborów, systemu scentralizowanego;
- uwarunkowania społeczno-kulturowe – np. odmienne typy mentalności, wyznawanego etosu czy kultywowanych tradycji, wyrażające się m.in. w stereotypowych opiniach (pracowitość Wielkopolan itp.).

Celowe wydaje się podkreślenie, że uwarunkowania te są ze sobą wzajemnie powiązane. Rozpatrywanie różnic pomiędzy poszczególnymi obszarami kraju bez uwzględnienia przynajmniej trzech wymienionych wyżej rodzajów uwarunkowań stwarza niebezpieczeństwo wykreowania niepełnego obrazu rzeczywistości.

Istotne znaczenie w dokonywanej diagnozie sytuacji wyjściowej ma ocena doświadczeń z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Niwelowanie różnic występujących między poszczególnymi częściami kraju było bowiem jednym z głównych – oficjalnie głoszonych – celów, jakie stawiały przed sobą władze komunistyczne. Sprzyjać miał temu system centralnie planowanej gospodarki. Rzecz w tym, że system ten okazał się zupełnie niewydolny ekonomicznie, kompromitując również w pewnym stopniu samą ideę planowania. Być może dlatego po odrzuceniu zasad poprzedniego systemu nie potrafiiono w nowych sferach rządzących należycie docenić znaczenia polityki regionalnej i planowania.

Jednym z głównych zarzutów, jaki można skierować pod adresem autorów polityki regionalnej w PRL jest to, że kierowali się głównie przesłankami natury politycznej, które często były sprzeczne z racjami ekonomicznymi, społecznymi czy ekologicznymi. Powołując się na sukcesy polityki wyrównywania szans i poziomu rozwoju poszczególnych obszarów w okresie PRL, należy pamiętać o kosztach podejmowanych wówczas decyzji, których niejednokrotnie do dziś nie można precyzyjnie oszacować.

Proces transformacji ustrojowej wiązał się nie tylko ze zmianą systemu politycznego, ale również z przekształceniami w sferze gospodarczej (wprowadzenie zasad wolnego rynku, prywatyzacja i reprivatyzacja itd.) oraz społecznej. W ich wyniku ujawniły się prawdziwe dysproporcje rozwoju poszczególnych części kraju. Przy czym, jak zauważyli w połowie lat 90. eksperci Centralnego Urzędu Planowania (CUP): „zróżnicowania sytuacji poszczególnych regionów wynikają we wzrastającym stopniu z odmienności cech ich struktur społeczno-ekonomicznych, niezależnie od czynników koniunkturalnych. Poprawa ogólnej koniunktury gospodarczej skutkuje bowiem pozytywnie w niektórych tylko regionach, charakteryzujących się wielofunkcyjnymi bogatymi strukturami gospodarczymi, dobrymi powiązaniem komunikacyjnymi (szczególnie z zagranicą), sprzyjającym środowiskiem dla przedsiębiorczości oraz wysokimi kwalifikacjami zasobów pracy”<sup>3</sup>.

Nowe uwarunkowania polityczno-gospodarcze nie powinny w tym kontekście tłumaczyć raczej biernej postawy państwa. Wciąż jest ono pracodawcą dla sporej liczby pracujących Polaków i właścicielem znacznej części największych przedsię-

<sup>3</sup> *Zasady polityki regionalnej państwa*, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1994, s. 5.

biorstw. Przykład rozwiniętych państw Europy Zachodniej dowodzi, że osiągnięcie satysfakcjonującego tempa rozwoju gospodarczego, przy jednoczesnej minimalizacji kosztów ekologicznych i społecznych, wymaga aktywnej – inspirującej i koordynującej – postawy państwa. Przywołując ponownie wciąż aktualną opinię ekspertów CUP, zgodzić należy się ze stwierdzeniem, iż: „Dotychczasowy przebieg procesów transformacji polskiej gospodarki dowodzi, że w programowaniu dalszych przemian niezbędne staje się uwzględnienie przestrzennych zróżnicowań różnorodnych uwarunkowań oraz czynników rozwoju, a także w szerszym niż dotychczas stopniu – aspiracji, priorytetów i interesów społeczności regionalnych”<sup>4</sup>.

Ocena polityki regionalnej państwa w pierwszych latach transformacji ustrojowej nie wypada korzystnie. Do najważniejszych cech ją charakteryzujących (w latach 1990-1993) zaliczyć należy:

- priorytet polityki makroekonomicznej, przy czym kształtowała się ona głównie na podstawie decyzji podejmowanych centralnie;
- praktyczne ograniczenie polityki regionalnej do prób łagodzenia skutków przestrzennej koncentracji bezrobocia (tzw. obszary szczególnie zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym);
- zunifikowanie narzędzi interwencji i nieuwzględnianie specyfiki regionów;
- znikomość środków budżetowych przekazywanych na politykę regionalną;
- brak na szczeblu centralnym organu rządowego odpowiedzialnego za realizację polityki regionalnej;
- zanik podmiotowości prawnej i materialnej regionów wojewódzkich;
- umocnienie się pionowego układu administracji rządowej (o właściwości szczególnej) kosztem układu poziomego (o właściwości ogólnej)<sup>5</sup>.

Większość z wymienionych wyżej cech charakteryzuje również politykę regionalną prowadzoną w Polsce w kolejnych latach. Negatywnej oceny nie zmieniają nawet pewne pozytywne zmiany obserwowane w okresie późniejszym<sup>6</sup>. Obok permanentnego niedostatku środków finansowych, które mogłyby być przeznaczone na realizację polityki regionalnej, problemem jawił się w tym kontekście brak rzeczywistej samorządności na szczeblu regionalnym oraz słaby potencjał jednostek tworzących układ 49 małych województw. Zależność pomiędzy efektywnością polityki regionalnej a „jakością” struktury podziału administracyjno-terytorialnego (zarówno w wymiarze ustrojowo-kompetencyjnym, jak i przestrzennym) wydaje się bowiem bezsporna. Jak stwierdza J. Kołodziejski: „Podstawowym warunkiem skuteczności oddziaływania planowania regionalnego na sterowanie rozwojem jest (...) jego integralny związek z organizacją przestrzenną władzy państwowej i samorządowej, która stanowi główny podmiot jego planów”<sup>7</sup>.

Debata dotycząca regionalizacji Polski stanowi sama w sobie interesujący przedmiot analizy. Wpisana w szerszy kontekst dyskusji na temat uwarunkowań rozwoju państwa podlegającego wielowymiarowej transformacji, ilustruje w dobry sposób wiele charakterystycznych cech polskiej debaty publicznej. Przykładowo więc prezentacji przemysłanych i opartych na rzetelnych naukowych podstawach

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 7-10.

<sup>6</sup> Wymienić należałoby m. in.: rozwój współpracy transgranicznej oraz dopełnienie jej podstaw traktatowych, rozwój infrastruktury instytucjonalnej (np. agencje rozwoju regionalnego), intensyfikację działań związanych z wykorzystywaniem europejskich funduszy pomocowych itp.

<sup>7</sup> J. Kołodziejski, *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1991, s. 146.

propozycji zmian podziału administracyjno-terytorialnego towarzyszyły wypowiedzi skrajnie emocjonalne, odwołujące się do zamierzchłej przeszłości i narodowej mitologii<sup>8</sup>. Nie wnikając bliżej w przebieg dyskusji oraz charakterystykę jej uczestników, należy stwierdzić, że ostatecznie zrealizowany przez rząd Jerzego Buzka wariant regionalizacji dość znacząco odbiegał od pierwotnych propozycji zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i w odniesieniu do przyjętych rozwiązań ustrojowych. Trywializując nieco wagę zagadnienia, można stwierdzić, że nowych województw-regionów utworzono zbyt wiele, a zakres przyznanej im autonomii (choć w polskich warunkach poprawniej będzie stwierdzić – samodzielności) został zasadniczo ograniczony. Nie zmienia to wszakże zasadniczo konstatacji, że z dniem 1 stycznia 1999 r. pojawiły się w Polsce podmioty zdolne (przynajmniej ze względu na posiadany potencjał oraz – mimo wszystko – przyznany im zakres kompetencji) do prowadzenia rzeczywistej polityki regionalnej. Polskie województwa w większości przypadków mogą być traktowane jako regiony w rozumieniu kompleksowym<sup>9</sup>, charakteryzujące się nie tylko względnie odrębną i samowystarczającą (choć oczywiście nie autarkiczną) strukturą powiązań ekonomicznych, komunikacyjnych, podobieństwem warunków przyrodniczych czy też specyfiką ich zagospodarowania przestrzennego, ale także zbiorowościami o dużym poczuciu tożsamości (niekiedy wręcz – odrębności kulturowej) oraz więzi z danym terytorium ich mieszkańców. Nowy podział administracyjno-terytorialny stał się wreszcie bardziej porównywalny z rozwiązaniami funkcjonującymi w podobnych do Polski powierzchniowo i ludnościowo państwach europejskich.

Ostatnia z wymienionych kwestii jest szczególnie ważna w kontekście perspektywy integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej. Konieczność dostosowania do tzw. standardów europejskich była przedstawiana w dyskusji regionalizacyjnej jako jeden z argumentów uzasadniających proponowaną reformę. I chociaż można to potraktować jako swego rodzaju nadużycie dokonywane przez promotorów idei regionalizacji (UE nie narzuca swoim członkom żadnych szczegółowych uregulowań dotyczących formy wewnętrznej organizacji administracji terytorialnej), pragmatycznej zasadności takiego poglądu podważać raczej nie sposób. Zmiana kształtu podziału administracyjno-terytorialnego (w tym także usamorządowanie jednostek szczebla regionalnego) powinna faktycznie ułatwić Polsce (i poszczególnym województwom) korzystanie ze znacznych środków finansowych, które są przez UE przeznaczane na politykę regionalną. Z racji wagi tego zagadnienia, warto poświęcić mu nieco więcej miejsca.

#### POLITYKA REGIONALNA UNII EUROPEJSKIEJ

U podstaw działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej UE leży założenie, iż nadmierne różnice w rozwoju gospodarczym regionów, możliwościach zatrudnienia oraz w położeniu materialnym nie sprzyjają procesom integracji<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Najjaskrawszym przykładem owej „mitologizacji” problemu, który w skrajnie racjonalistycznym ujęciu może być przecież traktowany jako problem natury wyłącznie administracyjno-prawnej, jest formułowany często przez przeciwników regionalizacji zarzut, iż oznaczać ona będzie powrót do rozbitcia dzielnicowego.

<sup>9</sup> Na temat kompleksowego rozumienia pojęcia „region” por. P. Śliwa, *Region – próba ujęcia interdyscyplinarnego*, w: R. Cichocki (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomaganie rozwoju*, Poznań 1996.

<sup>10</sup> *Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej. Podstawowe informacje*, Publikacja Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1995, s. 3.

Tymczasem dysproporcje ekonomiczne i społeczne są w Unii bardzo duże, a kolejne rozszerzenia dodatkowo je pogłębiały<sup>11</sup>. O ile między 1950 a 1973 r. dokonał się w WE znaczny spadek regionalnych dysproporcji, o tyle w latach osiemdziesiątych wzrost regionalnych dysproporcji był większy niż wzrost dysproporcji między poszczególnymi krajami<sup>12</sup>. Ocenia się, że różnice regionalne są w UE dwa razy większe niż w USA w dziedzinie dochodów, a trzy razy większe w odniesieniu do bezrobocia<sup>13</sup>. Niezależnie od tego, również w regionach do niedawna zasobnych pojawiły się trudności związane z koniecznością restrukturyzacji przemysłów upadających. Ich rozwiązanie także weszło w obszar zainteresowań polityki regionalnej, która obecnie stała się jednym z podstawowych zadań Unii Europejskiej, zajmując drugą, po polityce rolnej, pozycję na liście wydatków budżetowych UE<sup>14</sup>.

Podstawowym celem polityki regionalnej UE jest zatem „redukcja różnic gospodarczych i społecznych między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami Unii. Opiera się ona na zasadzie współfinansowania i partnerstwa ze strony władz centralnych i regionalnych państw członkowskich<sup>15</sup>. Unia zapewnia wsparcie dla kroków podejmowanych w tych krajach oraz ukierunkowuje ich działania w celu harmonijnej integracji z korzyścią dla całej Unii”<sup>16</sup>. Wyróżnione priorytety gospodarcze i społeczne zawarte są w tzw. celach rozwojowych (o charakterze regionalnym i horyzontalnym – te ostatnie skierowane są do wyodrębnionych grup ludności, jednak nie ze względu na miejsce zamieszkania). Do szczytu w Berlinie w marcu 1999 r. poszczególne cele dotyczyły:

- udzielania pomocy regionom zacofanym pod względem rozwoju;
- restrukturyzacji regionów, stref przygranicznych i terytoriów dotkniętych regresją sfery przemysłowej;
- zwalczania długotrwałego bezrobocia i ułatwiania włączenia młodzieży oraz osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy do życia zawodowego;
- ułatwiania przystosowania sił roboczych do procesów przemian w przemyśle i zmian systemów produkcji;
- popierania rozwoju regionów wiejskich i związanych z rybołówstwem;
- wspierania regionów o niskiej gęstości zaludnienia<sup>17</sup>.

Szczyt berliński ograniczył cele polityki regionalnej z sześciu do trzech, które dotyczyć będą: obszarów zacofanych w rozwoju społeczno-ekonomicznym (cel 1), regionów głębokiej restrukturyzacji społeczno-ekonomicznej (cel 2) oraz

<sup>11</sup> Chodzi przede wszystkim o przyjęcie do WE państw iberyjskich oraz Grecji i zjednoczenie Niemiec. W tym ostatnim przypadku gros kosztów związanych z wyrównywaniem różnic poniosły jednak same Niemcy.

<sup>12</sup> G. Therborn, *Drugi do nowoczesnej Europy. Społeczeństwa europejskie w latach 1945-2000*, Warszawa – Kraków 1998, s. 307.

<sup>13</sup> F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s. 284.

<sup>14</sup> *Raport o polityce regionalnej*, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1995, s. 47.

<sup>15</sup> Wymienia się także inne jeszcze zasady, które uwzględnia się przy prowadzeniu strukturalnej polityki regionalnej UE. Do najważniejszych zaliczyć należy zasady koncentracji oraz programowania. Na ten temat por. J. Szlachta, *Europejskie mechanizmy polityki regionalnej*, w: *Podstawy polityki regionalnej. Reforma administracji publicznej – materiały szkoleniowe*, z. 21, Warszawa 1998, s. 41-42.

<sup>16</sup> *Cele...*, s. 2.

<sup>17</sup> W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1996, s. 266.

modernizacji systemów edukacyjnych, szkoleniowych i zatrudnienia (cel 3)<sup>18</sup>. Ich realizacja dokonuje się głównie poprzez tzw. fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rolny oraz Fundusz dotyczący rybołówstwa. Ważną funkcję dodatkową pełni Fundusz Kohezyjny<sup>19</sup>.

Pomimo szerokiego zakresu podejmowanych działań, ocena efektów polityki regionalnej nie jest jednoznaczna. Z jednej strony wskazuje się przykład znaczącego „skoku” cywilizacyjnego, jaki stał się udziałem Hiszpanii, Grecji czy Irlandii, a wiązał się również z wykorzystaniem środków przeznaczanych przez Unię właśnie na politykę regionalną<sup>20</sup>. Z drugiej strony coraz częściej pojawiają się głosy, że rezultaty polityki regionalnej nie są zadowalające (przede wszystkim z racji nieefektywnego i obciążonego znacznym marnotrawstwem sposobu wydawania środków finansowych), a dystans pomiędzy bogatymi i biednymi regionami jednoczącej się Europy, często miast maleć, rośnie. Zastrzeżenia budzi rozdział środków, które nie zawsze trafiają tam, gdzie wydawałyby się najbardziej potrzebne. Przykładowo, w latach 1975-88 aż 63% wydatków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego trafiło do stosunkowo bogatych przecież Włoch, Francji i Wielkiej Brytanii, podczas gdy Portugalii, Grecji i Hiszpanii przypadło jedynie 23% tych funduszy<sup>21</sup>. Zwraca się też uwagę, że założenia polityki regionalnej UE – właściwe dla koncepcji „państwa dobrobytu” – są „nieaktualne” wobec uwarunkowań charakteryzujących obecną rzeczywistość gospodarczą, że powinna nastąpić zmiana paradygmatu podejścia do problematyki rozwoju. W nowoczesnej gospodarce, opartej na zaawansowanych technologiach, zwiększa się znaczenie tzw. otoczenia biznesu, bazy naukowo-badawczej, zdolności do innowacji, wreszcie warunków szeroko pojmowanej jakości życia. Regiony nie posiadające tak rozumianego zaplecza stają się nieatrakcyjne, a ich zacofanie w porównaniu z dynamiczniej rozwijającymi się regionami pogłębia się<sup>22</sup>. Jak zauważono: „Dążenie do uzyskania efektywności środków wydawanych w regionach najbiedniejszych powoduje ich wewnętrzną polaryzację (*vide* Portugalia, Irlandia), a niepowodzenia Grecji są podnoszone jako argument przeciw marnotrawieniu funduszy na beznadziejne przedsięwzięcia, podejmowane tylko dlatego, że region, który je przyjmuje, jest biedny i peryferyjny. Wskazuje się, że w regionach, w których pomoc zewnętrzna odgrywa istotną rolę, występuje syndrom uzależnienia od tej pomocy – po-

<sup>18</sup> T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000, s. 31.

<sup>19</sup> Na ich temat por. J. Szlachta, *Europejskie ...*, s. 37-41.

<sup>20</sup> Równocześnie pojawia się jednak teza, że niekwestionowanemu sukcesowi gospodarzemu tych państw (jako całości), towarzyszyło wszelako jednoczesne zwiększanie się wewnętrznych różnic międzyregionalnych. Por. G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Dylematy europejskie*, w: P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Poznań 1998, s. 28.

<sup>21</sup> M. Radwan-Röhrenscheff, *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1996, s. 225.

<sup>22</sup> Por. R. Domański, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, Warszawa 1997, s. 28-30. Autor powołuje się m.in. na przykład tzw. dyfuzji innowacji, dokonującej się w dół hierarchii miast i regionów uszeregowanych ze względu na poziom rozwoju gospodarczego. Ponieważ jednak przekazywane im są w przeważającej mierze produkty i technologie wcześniej opanowane i z reguły w fazie schyłkowej cyklu życiowego produktu, może następować proces utrwalania się zacofania technicznego, gospodarczego oraz społecznego regionów gorzej rozwiniętych – ich odbiorców.

szukiwanie środków na zewnątrz staje się głównym celem strategicznym, znacznie ważniejszym od rozwijania własnego potencjału gospodarczego<sup>23</sup>. Zastosowanie nowej, w istocie liberalnej, koncepcji polityki regionalnej może być jednak trudne, uwzględniając polityczne i społeczne uzasadnienia jej poprzedniczki. Również dlatego, iż jej redystrybucyjna funkcja stanowi swego rodzaju gwarancję poparcia integracji przez państwa uboższe, gorzej rozwinięte. Jest jednak oczywiste, że określone przeformułowania zakresu i form działania w ramach polityki regionalnej UE są nieodzowne.

Należy pamiętać, że polityka regionalna nie musi odnosić się wyłącznie do problematyki rozwoju gospodarczego. Wiele krajów prowadzi zatem dość skuteczną politykę regionalną, polegającą na ograniczaniu nadmiernych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów, ale także służącą waloryzowaniu kultury regionalnej oraz lokalnej. „Polityka ta ma na celu m.in. wzrost aktywnego uczestnictwa w kulturze, rozwój regionalnych i lokalnych środków komunikacji (prasa, radio i telewizja), ochronę miejscowych zabytków i dziedzictwa kulturowego. W przypadku kiedy na danym terenie żyją mniejszości etniczne, polityka regionalna państwa powinna ułatwiać kształcenie w rodzimym języku”<sup>24</sup>. Właściwie prowadzona polityka regionalna może zresztą służyć także ograniczaniu politycznego znaczenia regionalizmów ewoluujących w kierunku ruchów autonomizacyjnych czy separatystycznych<sup>25</sup>.

O przyszłości polityki regionalnej w strukturach UE zadecydują w największym stopniu wybór koncepcji, na podstawie której będzie ona prowadzona w przyszłości oraz konieczne reformy systemu jej finansowania, związane z perspektywą przyjęcia do Unii kolejnych państw, w tym państw postkomunistycznych. Poziom ich rozwoju gospodarczego jest bowiem niższy w tak dużym stopniu, że praktycznie całe ich obszary spełniałyby aktualnie obowiązujące warunki pozwalające na zakwalifikowanie do udzielenia pomocy w ramach funduszy strukturalnych<sup>26</sup>. Jest zresztą rzeczą oczywistą, że perspektywa wejścia tych państw do UE łączy się z ich nadziejami na partycypowanie w efektach najbardziej charakterystycznej formy regionalnego ujęcia procesów integracyjnych, tj. właśnie polityki regionalnej UE. Nadzieje te są zresztą w dość wyraźny sposób rozbudzane wizją znacznych środków, które państwa kandydackie otrzymają w ramach pomocy przedakcesyjnej. Nie zmienia to jednak faktu, iż zachowanie dotychczasowych zasad prowadzenia polityki regionalnej oznaczałoby niewyobrażalne niemal obciążenie unijnego budżetu. Do rozstrzygnięcia pozostaje dylemat: jaki model polityki regionalnej będzie realizowany: społeczny – z dominującym znaczeniem redystrybucji środków,

<sup>23</sup> G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Dylematy ...*, s. 30.

<sup>24</sup> B. Jałowiecki, *Kwestia regionalna*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym?* Warszawa 1993, s. 23.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> W przemawiający do wyobraźni sposób przedstawia tę sytuację F. Fries: „(...) uważa się, że Węgry – najbogatsze z tej grupy krajów – będą potrzebowały 19 lat wzrostu na poziomie 5% lub 12 lat na poziomie 8%, żeby osiągnąć aktualny poziom PNB na 1 mieszkańca w Grecji, najbiedniejszym kraju Wspólnoty; potrzeba będzie 40 lat wzrostu na poziomie 8%, żeby całość tych krajów osiągnęła średni poziom PNB na 1 mieszkańca osiągnany we Wspólnocie, przy założeniu, że będzie on wzrastał o 2,5% rocznie. Wydatki z funduszy strukturalnych równe temu, co dzisiaj jest przeznaczane dla krajów kohezyjnych, podwoiłyby sumę aktualnych rocznych wydatków kohezyjnych (50 mld ECU zamiast 25)”. F. Fries, *Spór ...*, s. 307.

służącej wyrównywaniu dysproporcji czy też globalny – koncentrujący w większym stopniu uwagę na obszarach proporcjonalnie dobrze rozwiniętych, a dzięki stwarzaniu odpowiednich warunków jeszcze podnoszących swą atrakcyjność i zdolności konkurencyjne<sup>27</sup>. Pomimo wspomnianych wcześniej czynników przemawiających na rzecz polityki wyrównywania dysproporcji, wydaje się, zwłaszcza jeśli pamiętać się o wątpliwościach co do skuteczności i efektywności tego modelu, iż sprawa nadal pozostaje otwarta.

#### POLITYKA REGIONALNA I ROZWÓJ REGIONALNY W OPINIACH PRZEDSTAWICIELI ELIT SAMORZĄDOWYCH

W dalszej części artykułu zaprezentowane zostaną wybrane wyniki badań, zrealizowanych w ramach projektu badawczego „Europejskie aspiracje polskich elit samorządowych”, odnoszące się do oczekiwań radnych samorządów polskich województw wiązanych z perspektywą członkostwa Polski w UE. Szczególny nacisk położony będzie na ich percepcję problematyki polityki regionalnej i rozwoju regionalnego<sup>28</sup>.

O tym, że radni doceniają znaczenie polityki regionalnej przekonuje już analiza odpowiedzi na pytanie, w którym poproszono badanych o ustosunkowanie się do wybranych argumentów wysuwanych w trakcie debaty nad reformą. Umożliwienie prowadzenia rzeczywistej polityki regionalnej jako uzasadnienie konieczności zmiany funkcjonującego wcześniej podziału administracyjno-terytorialnego wskazywało 72,5 % uczestników badań. Jedynie ułatwienia w prowadzeniu współpracy międzynarodowej województw oraz dostęp do środków pomocowych UE uzyskały większy odsetek wskazań, przy czym obie te kwestie wiążą się również dosyć ściśle z zagadnieniem rozwoju regionalnego. W nawiązaniu do wcześniejszych rozważań, warto zauważyć, iż radni trafnie uznali, że reformy administracyjno-terytorialnej nie należy postrzegać w kategoriach warunku koniecznego w procesie jednoczenia. Co czwarty badany wskazał jednak również na ten rodzaj motywacji, wyrażając niejako silne przekonanie o praktycznej przydatności wprowadzonego systemu, a przede wszystkim silne przywiązanie do projektu reformy. Nie zaskakuje w tym kontekście stwierdzenie, że pogląd taki wyrażali najczęściej radni reprezentujący Akcję Wyborczą „Solidarność” – ugrupowania sprawującego wówczas władzę na szczeblu centralnym i odpowiedzialnego za przeprowadzenie reformy. Szczegółowe wyniki zaprezentowano w tab. 1.

Przyjmując, że umożliwienie prowadzenia polityki regionalnej było ważnym powodem, dla którego warto było zmienić strukturę administracyjno-terytorialną, interesujące wydaje się pytanie: jaki model tej polityki jest preferowany przez

<sup>27</sup> A. Kukliński podaje przykład Holandii jako państwa, w którym zmieniono, z dobrym skutkiem, realizowany model polityki regionalnej: „Przed dwudziestu laty Holendrzy zastanawiali się nad tym, jak zmniejszyć rozpiętości między Randstadt Holland a wschodnią częścią kraju. Obecnie Holendrzy koncentrują uwagę na pytaniu, jak zwiększyć korzyści konkurencyjne Randstadt Holland w stosunku do Nowego Jorku, Londynu, Paryża i Tokio”. A. Kukliński, *Rola regionów w federalnej Europie w XXI wieku*, w: P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka ...*, s. 61.

<sup>28</sup> Badania zrealizowano na przełomie 1999 i 2000 r. techniką ankiety rozsyłanej. Prośbę o udział w badaniach skierowano do wszystkich radnych sejmików wojewódzkich (855 osób). Odpowiedziały na nią 272 osoby (31,8% ogółu), z czego do analiz włączono 269 kwestionariuszy (31,5%).



TABELA 1

*Ocena wybranych argumentów uzasadniających wprowadzenie nowego podziału terytorialnego*

Układ hierarchiczny – wg różnicy ocen (dane w %)	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Różnica	Trudno powiedzieć	Brak danych
Łatwiejsza będzie współpraca międzynarodowa województw (d)	33,1	48,3	8,9	3,7	+68,8	4,8	1,1
Będzie można korzystać z dużych środków UE (g)	22,7	49,8	10,8	3,3	+58,4	11,5	1,9
Tylko on umożliwi prowadzenie realnej polityki regionalnej (a)	36,1	36,4	13,4	8,2	+50,9	4,5	1,5
Wymagała tego logika decentralizacji państwa i budowania demokracji (h)	40,5	30,9	8,2	12,3	+50,9	6,7	1,5
Łatwiej będzie zachować tożsamość regionalną (c)	15,6	46,1	20,1	5,9	+35,7	9,3	3,0
Nowe województwa staną się widoczne na mapie Europy (b)	20,8	39,8	24,2	4,8	+31,6	8,9	1,5
Łatwiej będzie uchronić tożsamość narodową Polaków (f)	5,6	24,2	32,3	16,0	-18,5	20,1	1,9
Bez reformy nie moglibyśmy wstąpić do UE (e)	10,4	16,0	33,5	24,9	-32,0	14,5	0,7

W nawiasach podano kolejność pytań w kwestionariuszu

radnych? W ujęciu modelowym wskazać można dwa podejścia – dwa priorytety tej polityki. Po pierwsze, skupienie uwagi na regionach słabiej rozwiniętych lub zagrożonych wystąpieniem problemów strukturalnych, związanych np. z upadkiem tradycyjnego przemysłu. Po drugie, wspieranie pozytywnych tendencji w regionach, które przodują w procesie transformacji gospodarki. Oczekuje się wówczas, że spełnić one powinny rolę „lokomotyw” rozwojowych dla całego kraju. Preferencje radnych sejmików samorządowych polskich województw zostały przedstawione w tab. 2.

TABELA 2

*Preferowany model polityki regionalnej*

	Liczba wskazań	%
Polityka regionalna jako procedury pozyskiwania środków UE	95	35,3
Polityka regionalna jako instrument wspierania regionów najsłabszych	79	29,4
Inne	25	9,3
Polityka regionalna jako instrument wspierania regionów najlepiej rozwiniętych	23	8,6
Polityka regionalna jako instrument redystrybucji oraz pozyskiwania środków UE	18	6,7
Polityka regionalna jako instrument redystrybucji środków, wspierania regionów rozwiniętych oraz pozyskiwania środków UE	8	3,0
Polityka regionalna jako instrument wspierania regionów rozwiniętych oraz pozyskiwania środków UE	5	1,9
Trudno powiedzieć	12	4,5
Brak danych	4	1,3
Ogółem	269	100,0

Z przedstawionych wyżej modelowych ujęć polityki regionalnej, u ankietowanych większe poparcie zyskała koncepcja polityki wyrównawczej i redystrybucyjnej (określonej wcześniej mianem – społecznej), którą wskazywał prawie co trzeci uczestnik badań. Model tzw. polityki globalnej uzyskał natomiast przychylną niespełna 9% badanych<sup>29</sup>. Jednakowoż najbardziej atrakcyjną według radnych jest wizja ujmująca politykę regionalną jako wypracowanie efektywnych mechanizmów pozyskiwania środków finansowych UE. Taki rozkład preferencji wśród przedstawicieli elit samorządowych może budzić swego rodzaju niepokój. I nie chodzi tutaj tylko o krytykę modelu społecznego. Zasygnalizowane wcześniej wątpliwości dotyczące skuteczności dotychczasowej polityki regionalnej prowadzonej w państwach UE, zdają się bowiem wskazywać, że rozwój regionalny powinien opierać się nie tylko na środkach zewnętrznych, ale musi wiązać się także z wykorzystaniem endogennych czynników rozwojowych. Przekonanie, że pozyskanie środków pomocowych stanowić będzie gwarancję rozwoju regionalnego, może więc nie tylko okazać się nieadekwatne do prawdopodobnej korekty sposobu prowadzenia polityki regionalnej w UE, ale także przynieść znaczne rozczarowanie, jeśli – pomimo przepływu dużych środków finansowych na stronę polską – nie uda

<sup>29</sup> W obu przypadkach zliczono jedynie deklaracje jednoznacznie opowiadające się za któryś z modelowych wariantów. Pominięto wypowiedzi, w których badani próbowali łączyć różne priorytety polityki regionalnej.

się osiągnąć spodziewanych rezultatów. Z drugiej strony, taki obraz oczekowań samorządowców nie powinien zaskakiwać. Wstąpienie do UE jest bowiem w Polsce bardzo często postrzegane wyłącznie w kategoriach ogromnej szansy rozwojowej. I chociaż jest tak w istocie, nie można zapominać o konieczności podejmowania stosownych działań, aby szansa ta mogła zostać wykorzystana.

TABELA 3

*Konsekwencje integracji ze strukturami europejskimi – wejście Polski do UE przyniesie:*

(w układzie hierarchicznym – wg średniej arytmetycznej) 1 – zdecydowanie tak      3 – raczej nie 2 – raczej tak                4 – zdecydowanie nie	Wartość średniej arytmetycznej	Odchylenie standardowe	N
Większe bezpieczeństwo zewnętrzne Polski (b)	1,565737	0,708986	251
Szybsze tempo wzrostu gospodarczego w Polsce (a)	1,796813	0,595441	251
Podporządkowanie polskiej gospodarki kapitałowi europejskiemu (j)	2,078512	0,813548	242
Stabilizację polityczną w Polsce (h)	2,132159	0,728786	227
Większy wpływ Polski na przyszłość Europy (d)	2,270161	0,771190	248
Wypuk polskiej ziemi przez cudzoziemców (i)	2,435146	0,847004	239
Spełnienie społecznych oczekiwań w Polsce (e)	2,446429	0,706654	224
Upadek wielu dziedzin polskiej gospodarki (g)	2,472574	0,831253	237
Zwiększenie dysproporcji w rozwoju polskich regionów (c)	2,508000	0,782551	250
Oslabienie polskiej tożsamości narodowej (f)	2,758755	0,840951	257
Zmarginalizowanie znaczenia Polski w Europie (k)	3,074219	0,750398	256

W obliczeniach pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”

W nawiasach podano kolejność odpowiedzi w kwestionariuszu

Optymistyczne nastawienie radnych wobec integracji z UE dobrze pokazuje zaprezentowana w tab. 3 ocena wybranych konsekwencji dla Polski, jakie może przynieść proces zjednoczeniowy. Nie dziwi w świetle powyższej opinii fakt, że uczestnicy badań znacznie chętniej wskazywali korzystne aspekty integracji.

W kontekście omawianej w artykule problematyki, szczególnie interesujące jest, że badani dość ostrożnie oceniają ryzyko zwiększenia się dysproporcji w rozwoju polskich regionów po wejściu do UE. Taki pogląd jest co prawda zgodny z założonymi celami polityki regionalnej realizowanej w UE, nie do końca jednak odpowiada rzeczywistym jej efektom. Wydaje się, że radni uważają, iż wystąpieniu tego negatywnego zjawiska zapobiec może właśnie skorzystanie z europejskich funduszy strukturalnych.

Ryzyko zwiększenia się dysproporcji w rozwoju regionów nie jest jednak postrzegane jednakowo przez radnych reprezentujących poszczególne województwa

TABELA 4

*Ocena ryzyka zwiększenia dysproporcji w rozwoju polskich regionów w ujęciu wojewódzkim*

(w układzie hierarchicznym – wg średniej arytmetycznej) 1 – zdecydowanie tak      3 – raczej nie 2 – raczej tak              4 – zdecydowanie nie	Wartość średniej arytmetycznej	Odchylenie standardowe	N
Łódzkie	2,066667	0,798809	15
Lubelskie	2,200000	0,774597	15
Podlaskie	2,315789	0,749269	19
Wielkopolskie	2,333333	0,795822	21
Świętokrzyskie	2,352941	0,931476	17
Dolnośląskie	2,437500	0,963933	16
Podkarpackie	2,500000	0,518875	14
Śląskie	2,523810	0,813575	21
Zachodniopomorskie	2,562500	0,727438	16
Mazowieckie	2,680000	0,690411	25
Kujawsko-Pomorskie	2,705882	0,685994	17
Lubuskie	2,750000	0,462910	8
Małopolskie	2,750000	1,164965	8
Opolskie	2,750000	0,707107	8
Pomorskie	2,764706	0,752447	17
Warmińsko-Mazurskie	2,769231	0,725011	13

W obliczeniach pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”

– por. tab. 4. Trudno jednakże doszukać się tu jakiejś prawidłowości. Co prawda niebezpieczeństwo takie dostrzegają częściej przede wszystkim radni z województw słabiej rozwiniętych, ale także radni z dobrze rozwiniętego, choć zróżnicowanego wewnątrz, województwa wielkopolskiego. Równocześnie najmniej obawiają się powiększenia różnicowań międzyregionalnych radni z województwa warmińsko-mazurskiego, które charakteryzuje się niskimi wartościami wskaźników rozwoju gospodarczego i obarczone jest bardzo wysokim poziomem zarejestrowanego bezrobocia.

Euro optymizm radnych jest bardzo wyraźny również przy okazji analizy ocen skutków wejścia do UE postrzeganych z perspektywy poszczególnych regionów. Radnych zapytano o to, co wejście do Unii przyniesie ich województwu – por. tab. 5. Z uzyskanych odpowiedzi wyłania się ponownie obraz oczekiwań na impulsy rozwojowe, wiązane przede wszystkim z możliwościami pozyskiwania dodatkowych środków finansowych.

Interesującym – i związanym z problemem prowadzenia polityki regionalnej – zagadnieniem jest ocena perspektyw rozwojowych związanych z wejściem Polski

TABELA 5

*Konsekwencje integracji ze strukturami europejskimi – wejście Polski do UE przyniesie dla P. województwa*

(w układzie hierarchicznym – wg średniej arytmetycznej) 1 – zdecydowanie tak      3 – raczej nie 2 – raczej tak                4 – zdecydowanie nie	Wartość średniej arytmetycznej	Odchylenie standardowe	N
Szansę uzyskania dodatkowych środków finansowych (d)	1,686047	0,549389	258
Szybsze tempo rozwoju gospodarczego (a)	1,817460	0,666809	252
Spełnienie oczekiwań mieszkańców (e)	2,310185	0,654919	216
Podporządkowanie gospodarki w regionie kapitałowi europejskiemu (j)	2,338912	0,765726	239
Zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego (b)	2,405286	0,794655	227
Wykup ziemi przez cudzoziemców	2,553648	0,839693	233
Zwiększenie dysproporcji w rozwoju wobec innych polskich regionów (c)	2,585062	0,690731	241
Upadek wielu dziedzin gospodarki, wielu zakładów (g)	2,590717	0,779231	237
Oslabienie poczucia tożsamości regionalnej (f)	3,024096	0,634541	249
Zmarginalizowanie znaczenia regionu (k)	3,156379	0,692515	243
Zubożenie mieszkańców (h)	3,192469	0,683375	239

W obliczeniach pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”

do UE, uwzględniająca różnicowania pomiędzy poszczególnymi województwami. Wydaje się bezdyskusyjną tezę, że na zakres korzyści z integracji, obok czynników zewnętrznych (np. wynegocjowanych warunków przyjęcia do UE czy też koniunktury gospodarczej), wpływ wywierają także czynniki wewnętrzne – w omawianym kontekście takie, jak: wyjściowy poziom rozwoju gospodarczego regionów, posiadana przez nie infrastruktura (w tym kapitał społeczny) czy też położenie. Radni sejmików wojewódzkich zdają się tę opinię podzielać, bowiem prawie 90% z nich stwierdziło, że w wyniku wejścia Polski do UE niektóre województwa odniosą więcej korzyści niż inne. Przy czym większość badanych opowiadała się za opinią, że integracja służy przede wszystkim silnym województwom. Poproszeni o wskazanie województw, które odniosą najwięcej korzyści z wejścia Polski do UE najczęściej wybierali regiony cechujące się proporcjonalnie wysokim poziomem rozwoju gospodarczego. Ponad połowa osób, które dostrzegały różnicowanie szans w analizowanym względzie wymieniło województwa: mazowieckie (56,7% wskazań) oraz wielkopolskie (50,8%) jako te, które na wejściu Polski do UE zyskają najwięcej. Na kolejnych miejscach znalazły się województwa: zachodniopomorskie (38,3%), śląskie (31,7%), dolnośląskie (27,9%), pomorskie (17,5%) oraz opolskie (11,3%). Pozostałe regiony uzyskały mniej niż 10% wskazań. Na przeciwnym biegunie znajdują się województwa słabiej rozwinięte, charakteryzujące się też niższym potencjałem rozwojowym. Jako województwa, które na wejściu Polski do UE zyskają najmniej, a być może nawet na tym stracą, wymieniano najczęściej

TABELA 6

Zróżnicowanie korzyści z wejścia Polski do UE w układzie wojewódzkim (N=240)

Województwa zyskujące najwięcej			Województwa zyskujące najmniej		
Układ hierarchiczny – wg liczby wskazań	Liczba wskazań	%	Układ hierarchiczny – wg liczby wskazań	Liczba wskazań	%
Mazowieckie	136	56,7	Podlaskie	112	46,7
Wielkopolskie	122	50,8	Podkarpackie	96	40,0
Zachodniopomorskie	92	38,3	Świętokrzyskie	72	30,0
Śląskie	76	31,7	Lubelskie	69	28,8
Dolnośląskie	67	27,9	Warmińsko-Mazurskie	41	17,1
Pomorskie	42	17,5	Małopolskie	35	14,6
Opolskie	27	11,3	Łódzkie	19	7,9
Lubuskie	20	8,3	Kujawsko-Pomorskie	15	6,3
Małopolskie	15	6,3	Mazowieckie	13	5,4
Lubelskie	12	5,0	Lubuskie	12	5,0
Podkarpackie	12	5,0	Śląskie	11	4,6
Podlaskie	11	4,6	Wielkopolskie	6	2,5
Warmińsko-Mazurskie	11	4,6	Opolskie	5	2,1
Łódzkie	9	3,8	Pomorskie	5	2,1
Kujawsko-Pomorskie	4	1,7	Zachodniopomorskie	4	1,7
Świętokrzyskie	2	0,8	Dolnośląskie	3	1,3

Wartości procentowe nie sumują się do 100 – badani mogli dokonać 3 wyborów

województwa: podlaskie (46,7% wskazań), podkarpackie (40,0%), świętokrzyskie (30,0%), lubelskie (28,8%), warmińsko-mazurskie (17,1%) oraz małopolskie (14,6%). Szczegółowe wyniki zawiera tab. 6.

Podobna prawidłowość wystąpiła również w odpowiedziach radnych, którzy nie zdecydowali się na wskazanie konkretnych województw, ale ujmowali swoje oczekiwania w sposób bardziej uogólniony. Tak więc jako regiony mogące zyskać najwięcej wymieniano najczęściej regiony Polski zachodniej. W gronie regionów mogących stracić na wejściu Polski do UE umieszczano natomiast województwa Polski wschodniej.

Przewidywania radnych dotyczące zróżnicowania korzyści poszczególnych województw z wejścia Polski do UE nie oznaczają oczywiście, że będziemy z nimi mieli do czynienia w rzeczywistości. Na poziomie teoretycznych analiz trudno zresztą o jednoznaczną ocenę kierunku przemian, jakim będą podlegały regiony i ich systemy gospodarcze, czy też w sensie ogólniejszym – jakie (w układzie przestrzennym) będą konsekwencje procesów dokonujących się obecnie. Przy-

kładowo, formułuje się oczekiwania, że redukcja barier handlowych między regionami wysoko i słabo rozwiniętymi powinna prowadzić do wyrównywania dochodowości czynników produkcji (m.in. na skutek otwarcia szerokich rynków zbytu dla regionów peryferyjnych, korzystających na niższych kosztach produkcji). Natychmiast pojawia się jednak kontrargumentacja, iż w pierwszym okresie nie tylko może nie nastąpić efekt pozytywny, ale wręcz przeciwnie istnieje zagrożenie spadku produkcji w regionach słabych. Nie będą one bowiem objęte osłoną protekcyjną z jednej strony, z drugiej zaś nie będą w stanie sprostać konkurencji regionów rozwiniętych, mogących dzięki korzyściom dużej skali zaproponować również tanią produkcję<sup>30</sup>. Uzyskane wyniki stanowią więc jedynie potwierdzenie istniejących w Polsce i – jak się wydaje – trwałych odmienności regionalnych. Wszakże sprawne i efektywne zarządzanie może spowodować, że na integracji ze strukturami UE zyskają województwa o gorszej pozycji wyjściowej. W tym kontekście ważniejsze wydaje się, jak radni oceniają szanse własnego województwa – czy wejście do UE jest dla niego wielką szansą, czy też raczej zagrożeniem. Badanych poproszono, aby w skali od „–5” do „5” (gdzie „–5” oznaczało wielkie zagrożenie, a „5” wielką szansę) dokonali takiej oceny. Tabela 7 prezentuje uzyskane wyniki<sup>31</sup>.

Generalna ocena oczekiwań związanych z perspektywą członkostwa Polski w UE wypada we wszystkich województwach korzystnie – integracja jest postrzegana raczej jako szansa, a nie zagrożenie. Pojawiły się jednak dość znaczące rozbieżności w ocenach. Najbardziej optymistycznie wypowiadali się radni z województw położonych przy granicy zachodniej naszego kraju (Lubuskie, Dolnośląskie). Prawdopodobnie to dotychczasowe doświadczenia wynikające z przygranicznego położenia przyczyniły się do bardzo pozytywnego oczekiwania na akcesję do UE. Kolejne pozycje na liście również nie powinny budzić zdziwienia. Zajmują je województwa bądź położone na zachodzie kraju, bądź też charakteryzujące się stosunkowo wysokim poziomem rozwoju gospodarczego. Zdecydowanie z największymi obawami podchodzą do perspektywy integracji radni z województw najsłabszych gospodarczo, położonych na terenach Polski wschodniej. Taki wynik nie zaskakuje jednak w obliczu zaprezentowanych wcześniej aspektów postaw radnych wobec integracji. Na uwagę zasługuje w tej sytuacji dość wysokie miejsce województwa warmińsko-mazurskiego. Jego sytuacja gospodarcza w świetle wskaźników statystycznych przedstawia się niezbyt dobrze. Jednocześnie województwo to posiada znaczny potencjał rozwojowy związany m.in. z atrakcyjnością turystyczną i nieskażonym środowiskiem. Warto przypomnieć, że radni tego regionu najmniej obawiali się wzrostu dysproporcji w rozwoju województw po przystąpieniu Polski do UE. Było to również jedno z pierwszych województw, które przygotowało własną strategię rozwoju regionalnego. Czy zatem można sądzić, że radni tego województwa prezentują bardziej innowacyjne podejście, podejście ukierunkowane na rozwój, który bazowałby na miejscowych zasobach? Taka interpretacja mogłaby tłumaczyć pozytywny wydźwięk oczekiwań związanych z przyszłością, choć obecnie trudno byłoby jeszcze zweryfikować jej zasadność. Bez wątpienia interesujące będzie jednak

<sup>30</sup> R. Domański, *Przestrzenna ...*, s. 28.

<sup>31</sup> Dokonując porównawczej analizy, należy pamiętać o zróżnicowanych odsetkach zwrotów uzyskanych z poszczególnych województw – od 17,8% z województwa opolskiego do 44,4% z województwa podlaskiego.

TABELA 7

Ocena szans/zagrożeń związanych z wejściem Polski do UE w ujęciu wojewódzkim

(w układzie hierarchicznym – wg średniej arytmetycznej) 5 – wielka szansa      -5 – wielkie zagrożenie	Wartość średniej arytmetycznej	Odchylenie standardowe	N
Lubuskie	4,000000	1,154701	10
Dolnośląskie	3,866667	0,915475	15
Małopolskie	3,545455	1,293340	11
Mazowieckie	3,500000	1,414214	24
Warmińsko-Mazurskie	3,461538	1,506397	13
Zachodniopomorskie	3,352941	1,221739	17
Opolskie	3,000000	2,138090	8
Śląskie	3,000000	1,699673	19
Wielkopolskie	3,000000	1,137593	18
Pomorskie	2,882353	1,409005	17
Kujawsko-Pomorskie	2,500000	0,785905	18
Łódzkie	2,400000	1,242118	10
Lubelskie	2,176471	2,455486	17
Świętokrzyskie	1,157895	2,833591	19
Podkarpackie	1,133333	1,959106	15
Podlaskie	1,000000	2,474874	17

Kursywą zaznaczono województwa, w których wystąpiły oceny ujemne

śledzenie rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie. W przypadku realizacji pozytywnego scenariusza warto byłoby upowszechnić te doświadczenia w regionach cechujących się obecnie poczuciem marazmu i dużymi obawami, dotyczącymi również przedstawicieli regionalnych elit władzy.

Na zakończenie nieco uwagi poświęconej zostanie percepcji uwarunkowań pozytywnych skutków wejścia do UE dla poszczególnych województw (por. tab. 8). Należy pamiętać, że są to jednocześnie czynniki wpływające na efektywność polityki regionalnej realizowanej w województwach i w odniesieniu do nich. Dwie najwyższe pozycje w układzie hierarchicznym tych uwarunkowań zajmują czynniki wewnątrzregionalne – jakość zarządzania oraz umiejętność współpracy różnych podmiotów w regionie. Są to czynniki, które można doskonalić, w przeciwieństwie do zajmującego trzecią pozycję przygranicznego położenia, które jest zasobem zastanym. Wysoko oceniono także znaczenie czynników społecznych – zdolności, aktywności oraz poziomu wykształcenia mieszkańców. Na ostatnich miejscach znalazły się czynniki o negatywnym wydźwięku, akcentujące znaczenie powiązań



TABELA 8

*W poszczególnych województwach pozytywnym skutkiem wejścia Polski do UE sprzyjać będą*

(w układzie hierarchicznym – wg średniej arytmetycznej) 10 – okoliczność bardzo ważna 1 – okoliczność w ogóle nieważna	Wartość średniej arytmetycznej	Odchylenie standardowe	N
Sprawność władz samorządowych województwa (f)	8,122137	1,836300	262
Umiejętności efektywnej współpracy różnych podmiotów w województwie (g)	7,904580	1,849319	262
Położenie przygraniczne (b)	7,734848	2,234741	264
Zdolności i aktywność mieszkańców (j)	7,549618	2,038758	262
Ogólny poziom wykształcenia mieszkańców województwa (h)	7,543726	2,088909	263
Względnie wysoki poziom rozwoju gospodarczego (d)	7,387833	2,233028	263
Czyste, nieskażone środowisko (i)	6,706107	2,128416	262
„Życzliwość” polskich władz centralnych (a)	5,114173	2,788804	254
Silne poczucie tożsamości regionalnej mieszkańców (c)	4,945736	2,503880	258
„Znajomości w Brukseli” (e)	4,854406	2,805535	261

W analizach nie uwzględniono odpowiedzi „trudno powiedzieć”

W nawiasach podano kolejność pytań w kwestionariuszu

nieformalnych (posiadanie „znajomości”), a także silne poczucie tożsamości regionalnej. Można postawić pytanie, czy niską ocenę radnych w przypadku ostatniej z wymienionych okoliczności należy odnosić do rzeczywiście małego znaczenia, jakie temu czynnikowi przypisują, czy też do sceptycznej oceny istnienia silnych tożsamości regionalnych w Polsce. W istocie mamy z nimi do czynienia jedynie w kilku województwach.

Nieco mniej optymistycznie przedstawia się ocena mocnych i słabych stron polskich województw. Radnych poproszono o opinię na temat wybranych okoliczności mogących wpływać na korzyści dla województw z wejścia do UE. Ich lista była analogiczna do listy uwarunkowań sprzyjających pozytywnym skutkom wejścia do UE dla poszczególnych województw. Uzyskane wyniki przedstawia tab. 9.

Radni najkorzystniej oceniali położenie geograficzne swojego województwa, następnie zdolności i aktywność jego mieszkańców oraz czystość środowiska. Słabiej wypadły okoliczności, które uznano wcześniej za najistotniejsze dla pozytywnego wykorzystania integracji z UE, tj. sprawność władz samorządowych oraz umiejętność współpracy różnych podmiotów w województwie. Jedynie czynniki o raczej negatywnym wydźwięku („życzliwość” władz centralnych oraz posiadanie „znajomości” w Brukseli) zostały ocenione niżej – jako najsłabsze strony poszczególnych województw. W ich przypadku krytyczna ocena „zasobów” własnego województwa jest jednak mniej dramatyczna, bowiem – przypomnijmy – radni ocenili znaczenie tych czynników jako ważnych dla osiągnięcia sukcesu po wejściu do UE również sceptycznie.

TABELA 9

*Słabe i mocne strony polskich województw*

(w układzie hierarchicznym – wg średniej arytmetycznej) 10 – mocna strona 1 – słaba strona	Wartość średniej arytmetycznej	Odchylenie standardowe	N
Położenie geograficzne (b)	7,140684	2,538103	263
Zdolności i aktywność mieszkańców (j)	6,330798	2,030512	263
Czyste, nieskażone środowisko (i)	6,292776	2,331707	263
Poczucie tożsamości regionalnej mieszkańców (c)	5,666667	2,517630	261
Poziom rozwoju gospodarczego (d)	5,513308	2,363610	263
Poziom wykształcenia mieszkańców województwa (h)	5,410646	1,999666	263
Sprawność władz samorządowych województwa (f)	5,281369	2,462837	263
Umiejętności efektywnej współpracy różnych podmiotów w województwie (g)	5,007605	2,067547	263
„Życzliwość” polskich władz centralnych (a)	3,392857	2,186619	252
Posiadanie „znajomości w Brukseli” (e)	3,162162	2,145113	259

W analizach nie uwzględniono odpowiedzi „trudno powiedzieć”

W nawiasach podano kolejność pytań w kwestionariuszu

## ZAKOŃCZENIE

Prowadzenie polityki regionalnej jest powszechną w państwach europejskich praktyką, służącą podnoszeniu jakości życia mieszkańców. Cel ten jest uniwersalny i w pewnej mierze niezależny od tego, czy mamy do czynienia z modelem społecznej, czy też globalnej polityki regionalnej. Różnica pojawia się dopiero w odniesieniu do przyjmowanej strategii działania oraz wykorzystywanych instrumentów. Okolicznością, której nie sposób w tym kontekście pominąć, jest fakt, że w państwach należących do UE pojawia się dodatkowy podmiot zajmujący się tą polityką – szczebel unijny, w którym jak dotąd większym uznaniem cieszy się wariant wyrównawczy (społeczny).

W Polsce system uregulowań prawnych, instytucji i mechanizmów polityki regionalnej wciąż znajduje się w fazie tworzenia. Dopiero od 1999 r. funkcjonują podmioty (województwa), które – z racji skali przestrzennej i posiadanego potencjału – mogą zająć się prowadzeniem rzeczywistej polityki regionalnej oraz stać się silnym partnerem władz państwowych czy też instytucji unijnych w realizacji tego zadania. Warto zauważyć, że stworzenie odpowiednich ram prawnych oraz instytucjonalnych dla tego rodzaju działalności nie musi jednak oznaczać automatycznego osiągnięcia satysfakcjonujących rezultatów. Równie istotna wydaje się adaptacja podmiotów

regionalnych do tych uwarunkowań i nabycie umiejętności wykorzystywania stwarzanych szans. Tym większa odpowiedzialność spoczywa na przedstawicielach regionalnych elit samorządowych, które uzyskały dość znaczące uprawnienia decyzyjne w omawianym aspekcie.

Zaprezentowane w artykule wyniki badań socjologicznych, zrealizowanych wśród reprezentantów regionalnych elit samorządowych, nie poddają się jednoznacznej ocenie. Z jednej strony radni bez wątplenia dostrzegają rangę zagadnienia. Zdają sobie również sprawę z ogromnej szansy, jaką wiązać należy z perspektywą członkostwa Polski w UE – nie tylko z punktu widzenia całego państwa czy społeczeństwa, ale także z perspektywy poszczególnych regionów. Pojawia się jednak pytanie: czy szansa ta zostanie należycie wykorzystana? Sposób postrzegania polityki regionalnej oraz oczekiwania związane z akcesją – dość jednostronne, a w wielu przypadkach wręcz roszczeniowe – mogą napawać pewnym niepokojem. Doświadczenia państw UE, w których mimo znaczących nakładów finansowych zaobserwować można raczej wzrost, niż spadek międzyregionalnych różnicowań, zdają się pokazywać niebezpieczeństwa, z jakimi również w Polsce powinniśmy się liczyć.

PAWEŁ ŚLIWA  
Poznań

### PRZEMIANY POLITYCZNE W WIELKOPOLSCE W LATACH 1989-2001

W następstwie porozumień „okrągłego stołu”, w dniach 4 i 18 czerwca 1989 r., przeprowadzono wybory do Sejmu i Senatu. Zapoczątkowały one historyczny zwrot w dziejach Polski. Także w Wielkopolsce przyniosły zdecydowany sukces kandydatom rekomendowanym przez Komitet Obywatelski „Solidarność” przy Lechu Wałęsie, potwierdzając tym samym głęboki kryzys zaufania do Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i sprzymierzonych z nią partii politycznych. W pierwszej turze Komitet Obywatelski „Solidarność” obsadził wszystkie mandaty do Senatu w województwach kaliskim, konińskim i poznańskim. Kandydaci na posłów z rekomendacji Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” przeszli w województwach wielkopolskich do Sejmu bez konieczności przeprowadzenia wyborów w drugiej turze, podczas gdy żaden z kandydatów strony koalicyjnej nie uzyskał w pierwszej turze wymaganego limitu 50% głosów. W drugiej turze wyborów mandaty do Senatu uzyskali obaj kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” w województwie leszczyńskim i jeden kandydat w województwie pilskim. Jedyne mandaty w całym Senacie spoza Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” uzyskał bezpartyjny przedsiębiorca z województwa pilskiego Henryk Stokłosa. W drugiej turze mandaty do Sejmu uzyskali popierani nieoficjalnie przez Komitet Obywatelski „Solidarność”: w województwie poznańskim trzech kandydaci kandydujący z mandatów PZPR i Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, w województwie pilskim trzech kandydaci wybierani z mandatów PZPR i ZSL. Tylko w województwie kaliskim nie został wybrany do Sejmu kandydat z mandatu ZSL, popierany nieoficjalnie przez Komitet Obywatelski „Solidarność”. Zwycięstwo z mandatów