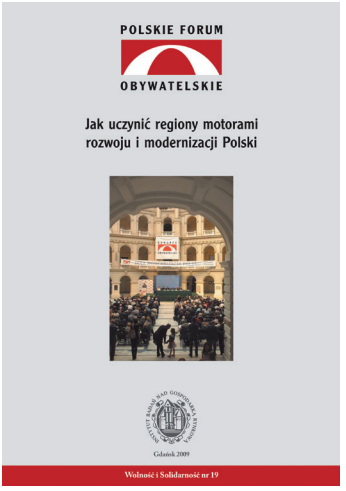
Polskie regiony jako motory rozwoju. Refleksje wokół publikacji *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*

Roman Szul



Pod koniec 2009 roku Polskie Forum Obywatelskie i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową opublikowały niewielką rozmiarami (140 stron), lecz ważną pod względem treści publikację pt. *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*. Publikacja ta zawiera głównie teksty wystąpień na konferencji zorganizowanej przez Senat RP z okazji 10-lecia nowych województw (zwanych też regionami) i 20-lecia demokracji w Polsce. Autorami tekstów są senatorowie RP[1], działacze samorządowi i funkcjonariusze wojewódzkiej administracji samorządowej oraz naukowcy. Celem konferencji była ocena funkcjonowania samorządowych województw, zwłaszcza próba udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule publikacji. Publikacja pomyślana jest jako zaproszenie do dyskusji nad miejscem województw w polskiej rzeczywistości.

Publikacja zawiera szereg wątków. W każdym z nich widać wyraźnie postawione stwierdzenia i problemy. Zasługują one na uwagę ze strony środowiska zajmującego się polityką regionalną i funkcjonowaniem demokracji w Polsce.

Wątki te i stwierdzenia są następujące:

1. Cel istnienia województw. Autorzy wypowiedzi zdają się zgadzać co do tego, że pierwotnym celem utworzenia województw w 1998 roku (zaczęły funkcjonować od 1999 roku) było stworzenie instytucji organizującej szeroko rozumiany rozwój społeczno-gospodarczy na szczeblu regionalnym, natomiast w praktyce województwa (tzn. władze wojewódzkie) są instytucjami zajmującymi się jedynie zarządzaniem funduszami unijnymi.
2. Regionalne elity polityczne. Uważa się, że nie powstały regionalne elity polityczne, wojewódzkie władze samorządowe nie stały się ani „spokojną przystanią" dla polityków, którzy wypadli z obiegu ogólnokrajowego, ani – co gorsza – odskocznią dla kariery ogólnokrajowej.
3. Relacje między organem przedstawicielskim (sejmikiem) a organem wykonawczym (zarządem) na szczeblu województwa. Zauważa się, że najnowsze regulacje w praktyce ubez-

[1] Jest ich 17. Autorem wstępu jest zaś Jan Szomburg.

własnowolniają organ przedstawicielski, a władzę przekazują organom wykonawczym, co deprecjonuje zasadę demokracji, jaka była jednym z fundamentów reformy z 1998 roku.
4. Relacje między samorządem wojewódzkim a samorządami lokalnymi. Wysuwany jest pogląd, że nie udaje się zachować autonomii poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i że w ostatnich latach – po wejściu Polski do UE i napływie funduszy europejskich zarządzanych przez samorządowe władze wojewódzkie – następuje nieformalna „centralizacja województw", gdzie władze lokalne są petentami władz wojewódzkich i lobbystami starającymi się o pozyskanie środków rozdzielanych przez „województwo".
5. Relacje między województwem a metropoliami (wielkimi miastami na terenie województwa). Zauważa się pewien konflikt między władzami województw a władzami największych miast z terenu województwa – „wydzielanie się" metropolii z województw i ograniczanie się zainteresowania władz wojewódzkich do obszarów peryferyjnych, zamiast zajmować się rozwojem regionu jako całości.
6. Tożsamość regionalna, regionalizm. Obok opisu polskich regionów z punktu widzenia tożsamości regionalnej, wyraża się żal, że polskie województwa nie są promotorami regionalizmu.
Każdy z powyższych wątków i tez zasługuje na analizę.

Z punktu widzenia głównego celu refleksji nad polskimi województwami, czyli na ile pełnią one funkcję motorów rozwoju i modernizacji Polski i jakie jest ich miejsce w ogólnym systemie funkcjonowania państwa, najistotniejszy jest wątek pierwszy. Już sam tytuł publikacji *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski* sugeruje, że obecne województwa (regiony) motorami takimi nie są. Rozczarowanie co do tego, czym są polskie regiony przebija w wielu tekstach omawianej publikacji. W jednym z nich stwierdza się z żalem: *...dzisiejsze regiony w Polsce są przede wszystkim bytami administracyjnymi, a niestety w ograniczonym wciąż zakresie jednostkami gospodarczymi, i w jeszcze mniejszym stopniu jednostkami społecznymi* [Sagan 2009, 27]. I dalej: *W kontekście powyższego, niestety racjonalne wydaje się dominujące w praktyce życia społeczno-gospodarczego rozumienie regionu jako tworu czysto administracyjnego, służącego w pierwszej kolejności rozdziałowi pomocowych środków unijnych* [Sagan 2009, 28]. Słabość polskich regionów-województw wynika, zgodnie z omawianymi tu opiniami, z braku identyfikacji mieszkańców z regionem, stąd, że obecne regiony nie są efektem procesu regionalizmu, lecz jedynie efektem regionalizacji, tj. administracyjnego podziału terytorium kraju na regiony. Polskie województwa, nie mając za sobą społecznego wsparcia w postaci tożsamości regionalnej, regionalizmu, są tym samym mniej konkurencyjne w stosunku do regionów o silnej tożsamości kulturowej, będących efektem regionalizmu. Potwierdza to opinia: *Dążenie do nadania regionom administracyjnym cech posiadanych przez regiony historyczno-kulturowe wynika z szeroko potwierdzonej w studiach regionalnych i analizach ekonomicznych przewagi konkurencyjnej tych ostatnich* [Sagan 2009, 28]. W ten sposób wątek pierwszy łączy się ściśle z wątkiem szóstym z powyższej listy.

Powyższe stwierdzenia nasuwają kilka refleksji i pytań. Po pierwsze, czy rzeczywiście bezspornym jest teza o wyższości konkurencyjnej regionów o silnej tożsamości i tym samym teza o pozytywnych skutkach regionalizmu? Po drugie, czy w polskich warunkach były (są) możliwości powstania regionów o silnej tożsamości?

Co się tyczy tezy o wyższości konkurencyjnej regionów o silnej tożsamości i silnym regionalizmie, to jest to teza rzeczywiście dość często obecna w studiach regionalnych. Teza ta stała się filozoficzno-ideologiczną podstawą reformy Polsce z 1998 roku, która starała się stworzyć regiony o silnej tożsamości, zakorzenione w historii. Stąd np. nadawanie historycznych nazw województwom. Trzeba jednak zaznaczyć, że to, iż jakaś teza jest szeroko akceptowana w jakimś środowisku nie znaczy, że jest prawdą obiektywną i że inne środowiska nie mają innego zdania. Dotyczy to również tożsamości regionalnej i regionalizmu. Warto w tym kontekście przytoczyć opinię o regionalizmie wyrażoną przez znanego austriackiego reportażystę, pisarza i filozofa Karla-Markusa Gaussa. *Przypadek Ligi Północnej angażującej się w projekt Republiki Padanii wyraźnie pokazuje, dokąd zmierza polityczny regionalizm: jest to czysty egoizm gospodarczy, który na własne potrzeby stwarza sobie ruch polityczny, by w swoim regionie bez ograniczeń realizować prawo silniejszego; to swego rodzaju rasizm, klasyfikujący rasy nie według koloru skóry ani innych przestarzałych cech, lecz według charakterystycznego dla tego gatunku organu intymnego – portfela* [Gauß 2008, 143]. Niezwykle krytyczny stosunek Gaussa do regionalizmu dokładniej opisałem w swojej recenzji jego książki [Szul 2008, 109-113].

Oczywiście, krytyczna opinia jednego pisarza, nawet bardzo znanego, nie jest prawdą objawioną. Niemniej jednak nie można jej ignorować i powiedzieć, że wszyscy zgadzają się, że regionalizm jest czymś bezwzględnie pozytywnym. Rozwijając ten problem, można powiedzieć, że nawet jeśli prawdą jest teza o większej konkurencyjności regionów o silnej tożsamości, to nie wynika z tego, że jest to korzystne dla szerszego układu, którego dany region jest częścią, np. gospodarki narodowej czy układu międzynarodowego. Silne regiony mające dużą polityczną siłę przetargową potrafią wymusić na władzach centralnych koncesje niedostępne dla regionów słabszych, w tym koncesje szkodliwe dla spójności państwa jako całości. Coś na ten temat mogliby powiedzieć Hiszpanie, zwłaszcza ci ze słabszych regionów. Jeszcze więcej do myślenia powinien dać przypadek dawnej Jugosławii, która niegdyś składała się z regionów o silnej tożsamości zakorzenionej w kulturze, języku, historii itd., a którą owe silne tożsamości regionalne, przekształcone w nacjonalizmy, rozsadziły.

Rzecz jasna, straszenie regionalizmem, powołując się na przypadki Jugosławii, Hiszpanii czy włoskiej Padanii, w polskich warunkach jest mało przekonujące. Chodzi jedynie o stwierdzenie, że regionalizm nie jest czymś bezdyskusyjnie pozytywnym, co należy wspierać i żałować, że tego nie ma. Można powiedzieć, że z regionalizmem jest jak z lekarstwami w reklamach: *każdy lek niewłaściwie stosowany może być groźny dla życia lub zdrowia*. Regionalizm, podobnie jak nacjonalizm (regionalizm to nic innego jak słabszy nacjonalizm) niewątpliwie jest siłą mobilizującą. Pytanie jest tylko: mobilizującą do czego?, na ile mobilizującą do twórczego działania, a na ile do egoistycznych, destrukcyjnych, zachowań wobec szerszej wspólnoty, do wyrażania lekceważenia, a nawet pogardy dla innych regionów i ich mieszkańców? Wystarczy tutaj wspomnieć o pełnych pogardy, wręcz rasistowskich wypowiedziach na temat Zagłębia Dąbrowskiego ze strony pewnego śląskiego regionalisty (nacjonalisty), skądinąd znanego intelektualisty i artysty-reżysera. Wypowiedzi takie być może tworzą tożsamość regionalną i to od razu dwóch regionów – wychwalanego i wyśmiewanego,

lecz wątpliwe jest, by miały one pozytywne skutki dla konkurencyjności regionów, zwłaszcza dla współpracy międzyregionalnej.

Nawet jeśli przyjmiemy, że regionalizm jest siłą pozytywną i regiony powstałe w jego wyniku są bardziej konkurencyjne, to pojawia się pytanie sformułowane wyżej: czy w polskich warunkach były (są) możliwości powstania regionów o silnej tożsamości?

Przed odpowiedzią na to pytanie warto zastanowić się nad wypowiedzią jednego z dyskutantów, której sens zawiera się w tytule tekstu: *Dziesięć lat samorządu wojewódzkiego bez regionalnej tożsamości* [Kleina b.d., 113]. Autor wypowiedzi, senator z Pomorza i działacz regionalizmu kaszubskiego, ubolewa nad słabością (brakiem) tożsamości regionalnej, regionalizmu. W swojej wypowiedzi opiera się na rozważaniach pisarza Lecha Bądkowskiego (zmarłego w 1990 roku) z 1946 roku o pożytkach z tożsamości regionalnej, regionalizmu (w terminologii Bądkowskiego: „krajowości"). Według tego ostatniego, region jest pomostem między społecznością lokalną a państwem (narodem). Regionalizm rozszerza horyzonty, jest krokiem w kierunku uświadomienia sobie przez jednostkę jej przynależności do narodu, do państwa.

Rzeczywiście, rola regionalizmu jako kroku w kierunku integracji społeczności lokalnej (regionalnej) w państwie polskim miała sens i była propagowana w niektórych regionach Polski międzywojennej, przede wszystkim na Kaszubach i na Śląsku. Dla mieszkańców tych regionów Polska była czymś odległym i abstrakcyjnym, dlatego potrzebne były działania (np. twórczość literacka) mieszczące się w ramach regionalizmu.

Trzeba jednak pokreślić, że sytuacja Polski w 2010 roku zasadniczo różni się od sytuacji z okresu międzywojennego. W tamtym okresie Polska w takich regionach, jak Kaszuby i Śląsk była czymś abstrakcyjnym, co wynikało z krótkiej historii niepodległej Polski, braku silnych związków z polską ideą narodową, polską kulturą, polskim językiem literackim itd. Nie bez znaczenia był ówczesny stan oświaty, środków masowego przekazu (nie było telewizji, a radio było rzadkością). Dziś sytuacja jest zupełnie odmienna. Polska jest czymś realnym i namacalnym, choćby dzięki powszechnemu wykształceniu, znajomości języka literackiego, powszechności telewizji itd. Polskę się akceptuje jako swoją ojczyznę lub nie, ale Polskę się zna i nie ma potrzeby dochodzenia do polskości poprzez regionalizm taki czy inny. Wręcz przeciwnie, regionalizm polega na ochronie regionalnej specyfiki przed uniformizującym wpływem kultury ogólnonarodowej. Jest to kulturowy regionalizm obronny. Taki jest też kulturowy regionalizm w innych krajach Europy. Regionalizm jako krok w kierunku integracji narodowej to dziś anachronizm

Obronny regionalizm kulturowy może istnieć oczywiście tylko tam, gdzie jest czego bronić, gdzie są jakieś specyficzne regionalne cechy kulturowe, pozytywnie oceniana pamięć o przeszłości historycznej, poczucie przynależności regionalnej itd. Cechy takie istnieją tylko w kilku miejscach, zwłaszcza na Górnym Śląsku, Kaszubach czy Podhalu. Skądinąd żadne z tych miejsc (łącznie z Górnym Śląskiem) nie tworzy obecnego województwa. Próba tworzenia tożsamości regionalnej w oparciu o zapomnianą historię i używanie historycznych nazw jest z góry skazana na niepowodzenie. Czy można np. budować mazowiecką świadomość regionalną wśród mieszkańców Warszawy w dużej części pochodzących spoza Mazowsza,

a nawet wśród mazowieckich „autochtonów", w oparciu o historię Księstwa Mazowieckiego, jego balansowania między Królestwem Polskim a Zakonem Krzyżackim, neutralnej postawy w wojnie polsko-krzyżackiej? Należałoby w tym celu zrewidować bitwę pod Grunwaldem, a przemarsz wojsk polskich przez Mazowsze w drodze do Grunwaldu uznać za polski najazd na Mazowsze.

Wydaje się, że trzeba przyjąć, że w Polsce nie ma warunków do powstania silnych regionalizmów na bazie historii i kultury. Czy z tego powodu należy ubolewać i uważać, że przez to polskie regiony są niekonkurencyjne? Chyba nie. A czy wobec braku tożsamości regionalnych sens mają obecne województwa? Mają, lecz z pewnością nie jako wyraziciele tożsamości regionalnej, woli społeczności regionalnych. Mają natomiast sens jako administratorzy, choćby unijnych funduszy rozwojowych.

Z powyższego stwierdzenia wynika uzasadnienie dla poruszanego i krytykowanego w książce „przechyłu" w kierunku organu wykonawczego ze szkodą dla organu przedstawicielskiego w województwie. Jeśli głównym zadaniem władz wojewódzkich jest pozyskiwanie i sprawne zarządzanie funduszami pochodzącymi z zewnątrz (z budżetu państwa, z Unii Europejskiej), to do tego najlepiej nadają się sprawni administratorzy i eksperci, czyli właśnie organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego. Czy z ograniczenia władzy organu przedstawicielskiego w województwie cierpi demokracja, ograniczana jest podmiotowość społeczności regionalnej, wola ludu? Można by tak twierdzić, gdyby mieszkańcy województwa czuli silną potrzebę uczestniczenia w życiu politycznym województwa, gdyby mocno utożsamiali się w regionem. Tak jednak nie jest, o czym świadczy choćby niska frekwencja w wyborach do sejmiku województwa. Może to zabrzmieć cynicznie, ale w Polsce nie ma społecznego zapotrzebowania na silny organ przedstawicielski w samorządzie województwa. Nie ma także takiej potrzeby ze względu na wspomniany charakter zadań – pozyskiwanie i zarządzanie funduszami unijnymi. W tym miejscu można przypomnieć, że w niektórych państwach członkowskich UE (np. na Węgrzech) ponadlokalna jednostka terytorialna powołana do życia specjalnie do zarządzania funduszami unijnymi w ogóle nie ma charakteru samorządowego, nie ma organu przedstawicielskiego wyłanianego w wyborach powszechnych.

Z charakteru władz województwa jako administratora (dystrybutora) funduszy rozwojowych wynika w sposób niejako nieunikniony charakter relacji między samorządem województwa a samorządami lokalnymi, wspomniane wyżej „podporządkowanie" władz lokalnych władzom województwa. Jakkolwiek można ubolewać nad nierównowagą między tymi dwoma szczeblami samorządu terytorialnego, to w pewnym sensie taka nierównowaga jest nieunikniona. Władze lokalne z pewnością byłyby dowartościowane i wzmocnione w stosunku do władz województwa, gdyby wspomniane fundusze (lub ich znaczna część) trafiały bezpośrednio z Brukseli czy Warszawy na szczebel lokalny. Pojawiłby się wtedy jednak problem ze sprawnością zarządzania funduszami, nie mówiąc o wielu innych zjawiskach ubocznych.

Co się tyczy tezy o słabości regionalnych elit politycznych, to można wyrazić 2 refleksje: po pierwsze, że nie wiadomo, czy rzeczywiście są one takie słabe, zwłaszcza w porównaniu

z elitami ogólnokrajowymi, i po drugie, że wszystko, w tym kształtowanie się elit, wymaga czasu i praktyki. Można mieć nadzieję, że władze województwa, zwłaszcza organy wykonawcze, zarządzające znacznymi funduszami staną się miejscem wyłaniania się wykwalifikowanych i sprawnych menadżerów regionalnych – regionalnej elity.

Ostatni z wymienionych wyżej wątków to relacje między władzami województwa a władzami największego miasta (metropolii) województwa. Obserwacja, że istnieje antagonizm metropolia – województwo i że samorząd województwa *de facto* zajmuje się „peryferiami" województwa, wydaje się trafna, czego ilustracją może być choćby Mazowsze. Powstaje pytanie: czy problem ten, poza apelami o współpracę, można rozwiązać instytucjonalnie? Rozwiązania instytucjonalne mogą iść w jednym z dwu kierunków: silniejszego podporządkowania metropolii województwu (np. przez regulacje finansowe) lub formalnego wydzielenia metropolii z województwa. To drugie rozwiązanie oznaczałoby definitywne „wepchnięcie" władz województwa w „peryferię", w zajmowanie się wyłącznie problemami, podczas gdy „wyzwolone" metropolie zajmowałyby się głównie szansami. Oznaczałoby to tym samym koniec zintegrowanej polityki wewnątrzregionalnej.

Informacja o książce:
Redakcja naukowa: Jan Szomburg
Redakcja: Anna Dąbrowska-Nowacka
Seria wydawnicza: Wolność i Solidarność nr 19
Wydawca: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
Miejsce wydania: Gdańsk

Literatura:

Gauß K.-M., 2008, *Europejski alfabet*, Wołowiec.

Kleina K., b. d., *Dziesięć lat samorządu wojewódzkiego bez regionalnej tożsamości.*

Sagan I., 2009, *Czym są i jak funkcjonują dzisiejsze regiony Polski*, (w:) Szomburg J., Dąbrowska-Nowacka A. (red.) *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, Wolność i Solidarność nr 19, Gdańsk, s. 27-34.

Szul R., 2008, *Recenzja książki: Karl-Markus Gauß „Europejski alfabet"*, „Studia Regionalne i Lokalne" Nr 3(33)2008.

***prof. dr hab. Roman Szul**, członek Rady Naukowej projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza", pracuje w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania w Białymstoku, członek Regional Studies Association, European Consortium for Political Research – Standing Group on Regionalism and Federalism. Specjalizacja: makroekonomia, polityka gospodarcza, ekonomika regionalna, geografia ekonomiczna*