


Paweł Churski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Zakład Studiów Regionalnych i Lokalnych
chur@amu.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0002-4152-1211>

Trzy dekady kształtowania polskiej polityki regionalnej – refleksje, wnioski i rekomendacje

Zarys treści: Celem opracowania jest prezentacja subiektywnych opinii autora na temat procesu kształtowania się polskiej polityki regionalnej w ostatnich trzech dekadach. Szczególną uwagę zwrócono na fakty i prawidłowości istotne z punktu widzenia obecnego i przyszłego funkcjonowania polskiej polityki regionalnej. Opracowanie podzielono na cztery zasadnicze części. W pierwszej zwrócono uwagę na znaczenie polityki regionalnej dla efektywnej realizacji krajowych polityk publicznych, w tym zwłaszcza polityki rozwoju. W drugiej części przedstawiono genezę i najważniejsze przemiany polskiego modelu polityki regionalnej w trzech dekadach jego funkcjonowania. W trzeciej omówiono najważniejsze konsekwencje ostatniej reformy zmierzającej do wdrożenia w Polsce zintegrowanej polityki rozwoju, w podejściu zorientowanym terytorialnie. Całość opracowania zamykają wnioski i rekomendacje dotyczące najważniejszych wyzwań krajowej polityki regionalnej w Polsce.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, polityka rozwoju, krajowy model polityki rozwoju regionalnego, Polska

Niniejsze opracowanie jest próbą syntetycznej charakterystyki i oceny bardzo złożonego procesu kształtowania się polskiej polityki regionalnej, prezentującą opinie autora na temat jej przemian w ostatnich trzech dekadach. Zostało ono przygotowane na podstawie wieloletnich doświadczeń autora związanych z badaniami dotyczącymi programowania i realizacji polityki regionalnej w Polsce, a przede wszystkim ich skutków dla rozwoju przestrzennego kraju. Uwagę czytelnika autor koncentruje na swoich subiektywnych argumentach, opiniach oraz wnioskach i rekomendacjach istotnych z jego punktu widzenia dla obecnego i przyszłego funkcjonowania polskiej polityki regionalnej.

Dlaczego polityka regionalna jest ważna, czyli jak należy ją realizować w dobrze przemyślanym systemie polityk krajowych?

Rozwój społeczno-gospodarczy jest procesem, który silnie różnicuje się w przestrzeni. Jest to konsekwencja zróżnicowanych zasobów poszczególnych terytoriów, które tworzą z jednej strony potencjały i szanse, a z drugiej bariery i zagrożenia dla tego procesu (Chojnicki 1989, Chojnicki, Czyż 2006). Pozostawienie procesu rozwoju społeczno-gospodarczego jedynie oddziaływaniu wolnego rynku pogłębia te zróżnicowania i obniża efektywność funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych (Szlachta 1990). Mechanizm rynkowy zwiększa bowiem oddziaływania efektów aglomeracji i efektów skali, które determinują zachowania przestrzenne mieszkańców i przedsiębiorców, prowadząc do pogłębiającej się polaryzacji działalności. Polaryzacja przyczynia się do szybkiego zwiększania różnicowań rozwoju, niosąc ze sobą również wiele negatywnych następstw związanych zarówno z drenażem obszarów peryferyjnych i ich marginalizacją, jak nadmierną koncentracją ludności na wybranych obszarach, czego jednym z przejawów jest kongestia i nasilona antropopresja przynosząca nieodwracalne negatywne zmiany w środowisku (Churski 2014). W celu przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom tych prawidłowości należy podejmować działania interwencyjne. Te z nich, które służą zmniejszeniu przestrzennych różnicowań rozwoju, prowadząc do konwergencji i poprawy efektywności funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych¹, są programowe i realizowane w ramach polityki regionalnej. Polityka regionalna stanowi zatem jeden z elementów polityki publicznej, która stymulując rozwój społeczno-gospodarczy, często określana jest mianem polityki rozwoju (Churski 2008, Churski, Żuber 2022). W tym miejscu należy zwrócić uwagę na szczególne znaczenie polityki regionalnej w zapewnianiu skuteczności i efektywności interwencji podejmowanej w ramach polityki rozwoju. Z pewnością polityka regionalna powinna pełnić w tym zakresie funkcję koordynacyjną. Wynika to z faktu, że wszystkie działania podejmowane w ramach polityki rozwoju mają swoje konsekwencje przestrzenne. Ich programowanie i realizacja muszą je uwzględniać. Próby ich pomijania lub ignorowania zawsze kończą się negatywnie dla efektywności funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych oraz przeczą idei zintegrowanej polityki rozwoju. Należy przy tym pamiętać, że dobrze pomyślana polityka regionalna powinna opierać się w zasadniczej części na polityce intraregionalnej programowanej i realizowanej przez upodmiotowiony kompetencyjnie i finansowo samorząd regionalny. Ta oddolna, opierająca się na dobrym rozpoznaniu cech kapitału terytorialnego (Jewtuchowicz 2016, Nowakowska 2017), interwencja rozwojowa gwarantuje wzrost

¹ W literaturze przedmiotu cały czas aktualny jest dylemat dotyczący celów polityki regionalnej, w której często przeciwstawia się konwergencję i efektywność ekonomiczną (Gorzelać, Smętkowski 2019). Wydaje się jednak, że zintegrowane terytorialnie podejście funkcjonalne do programowania i realizacji działań polityki regionalnej pozwala osiągać poprawę efektywności funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych, która może skutkować wzmacnianiem konwergencji.

efektywności podejmowanych działań i stanowi jedyną możliwość operacyjnego programowania i realizacji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie, będącej obecnie obowiązującym paradygmatem polityki spójności Unii Europejskiej (UE) (Churski i in. 2021). W tym kontekście odgórna polityka interregionalna, programowana i realizowana centralnie przez administrację rządową, powinna mieć charakter uzupełniający. Nie należy jednak ignorować jej znaczenia dla koordynacji działań rozwojowych w skali kraju, co uzasadnia również wskazane znaczenie polityki regionalnej dla polityki rozwoju, a tym samym wzmacniania efektywności krajowych polityk publicznych służących optymalizacji rozwoju społeczno-gospodarczego (Churski i in. 2020).

Geneza i przebieg procesu przemian, czyli co się udało i jakie popełniliśmy błędy

Transformacja ustrojowa i gospodarcza zapoczątkowana w 1989 r. nie stanowiła początku budowania polityki regionalnej w Polsce. Nie należy zgadzać się z tezą, że przed 1989 r. nie istniała w naszym kraju tego rodzaju polityka publiczna. Była ona jednak ułomna jak wiele działań realizowanych w warunkach ustroju socjalistycznego i gospodarki centralnie sterowanej. Jej ułomność, podobnie jak ułomność rynku funkcjonującego w tamtych uwarunkowaniach, wynikała z faktu, że jej programowanie oraz realizacja były podporządkowane osiągnięciu celów politycznych przez partię komunistyczną, a decyzje były podejmowane bez udziału i uwzględnienia lokalnych i regionalnych interesariuszy oraz uwarunkowań. Po zmianie rządu i rozpoczęciu budowania fundamentów nowej demokracji, polityka regionalna nie znalazła się w katalogu głównych priorytetów, a wręcz zaniechano podejmowania działań z nią związanych. Wynikało to z jednej strony z tragicznej sytuacji budżetowej państwa skutkującej brakiem środków na działania prorozwojowe. Nie bez znaczenia były też obawy dotyczące utożsamiania strategii i programów nowej polityki regionalnej ze znanymi z poprzedniego okresu planami pięcio- i sześćioletnimi stanowiącymi podstawę operacyjną manifestów politycznych PZPR. Dodatkowo błędnie zakładano, że mechanizm rynkowy dokona optymalizacji procesu rozwoju społeczno-gospodarczego i jego zróżnicowania przestrzennego. Na efekty tej wstrzemięźliwości nie trzeba było długo czekać. Skala różnic rozwojowych w Polsce bardzo szybko wzrastała, prowadząc do niezadowolenia społecznego. Doszło do nasilonej polaryzacji rozwoju i wzmocnienia ośrodków regionalnych przy jednoczesnej dotkliwej społecznie marginalizacji obszarów peryferyjnych. Ten stan rzeczy obniżał efektywność funkcjonowania całego systemu społeczno-gospodarczego państwa i zmuszał do zmiany pierwotnie przyjętych założeń oraz podjęcia zdecydowanych działań. Dodatkowo Polska, najpierw stowarzyszając się w 1991 r., a następnie składając w 1994 r. wniosek o członkostwo, rozpoczęła swoją drogę do UE, a to skutkowało koniecznością dostosowania założeń polityk publicznych do standardów Wspólnoty. Trzeba pamiętać, że w katalogu polityk publicznych UE polityka regionalna

(a od 2007 r. polityka spójności) należała i należy do jednych z najważniejszych. W konsekwencji zachodziła pilna potrzeba stworzenia warunków dla zbudowania pierwszego modelu polskiej polityki regionalnej w nowych warunkach ustrojowych i gospodarczych.

Warunkiem wstępnym było utworzenie upodmiotowionych kompetencyjnie i finansowo regionów, które mogłyby stać się podmiotami programującymi i realizującymi działania polityki intraregionalnej. Stało się to w drodze urzeczywistnienia w 1999 r. drugiego etapu restytucji samorządu terytorialnego w Polsce, którego przywrócenie należy uznać za największe osiągnięcie polskiej transformacji. Objął on powołanie samorządowych powiatów – których jednak zarówno kompetencje, jak i finansowanie były i są daleko niewystarczające (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578 z późn. zm.) – oraz samorządowo-rządowych regionów, które miały się stać podstawowymi podmiotami programowania i realizacji polityki intraregionalnej (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 576 z późn. zm., Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 577 z późn. zm.). W przypadku województw dobrze się stało, że to samorząd stał się gospodarzem regionu i podmiotem odpowiedzialnym za jego rozwój. Z perspektywy czasu funkcjonowanie równoległe w regionie administracji rządowej nie prowadzi wcale do zakładanej w założeniach poprawy jego funkcjonowania, a w wielu wypadkach skutkuje poważnymi konfliktami politycznymi uniemożliwiającymi sprawne działanie instytucji formalnych. Samorządowe regiony również nie miały wystarczającego zaplecza finansowego. Jednak w ich przypadku sytuację budżetową szybko poprawiły europejskie środki publiczne, które po wejściu Polski do UE były przez nie, w znacznym stopniu, zarządzane. Wprowadzone zmiany otworzyły możliwość ustanowienia prawnego pierwszego modelu polskiej polityki regionalnej, który zaczął obowiązywać od 2000 r. (Dz.U. z 2000 r. nr 48, poz. 550 z późn. zm.). Był on oparty na bardzo dobrych wzorcach francuskich wykorzystujących instrument kontraktu wojewódzkiego. Niestety sposób jego wdrażania na grunt polski całkowicie wypaczył oryginalne założenia. Poważne problemy budżetu państwa, wpisanie do kontraktów tzw. „inwestycji wieloletnich samorządu terytorialnego”, które de facto stanowiły niedokończone inwestycje Polski Ludowej, jednostronne zmiany kontraktów przez rząd i wiele innych okoliczności, na trwałe doprowadziły do kompromitacji instrumentu kontraktów wojewódzkich w polskiej polityce regionalnej, którego pozycji do dzisiaj nie udało się w pełni odbudować. O skali wypaczeń najlepiej świadczy fakt, że w okresie przedakcesyjnym 2000–2004, pomimo intensywnych zabiegów rządu, nie udało się przekonać Komisji Europejskiej do włączenia środków programów przedakcesyjnych do krajowego systemu polityki regionalnej i wzmocnienia nimi kontraktów wojewódzkich. Tym samym były one przez cały ten okres programowane równoległe, a co warto podkreślić, ich budżet zdecydowanie przekraczał alokacje oferowane regionom przez rząd w ramach rządowych programów wsparcia i kontraktów wojewódzkich.

Druga odsłona polskiej polityki regionalnej została przygotowana w ramach dużego pakietu zmian legislacyjnych związanych z wejściem Polski do Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 116, poz. 1206 z późn. zm.). Niestety miała ona charakter instrumentalnego dostosowania się do zasad wspólnotowych, zgodnie z ideą maksymalizacji przyszłej absorpcji środków europejskiej polityki regionalnej. Tym

samym w modelu obowiązującym od 2004 r. zmarginalizowano znaczenie krajowej polityki regionalnej, a główny punkt ciężkości przesunięto na pozyskiwanie środków funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii Europejskiej. Sytuację tę potwierdza fakt, że zakładana w tym modelu długookresowa strategia rozwoju regionalnego Polski nigdy nie powstała. W ramach usprawiedliwienia tej sytuacji należy pamiętać, że akcesja naszego kraju do Wspólnoty wiązała się z szeregiem szans i zagrożeń. Strategia negocjacyjna i polityka społeczno-gospodarcza rządu były nastawione instrumentalnie na maksymalne wykorzystanie tych pierwszych oraz ograniczenie tych drugich. Można się zatem zgodzić z twierdzeniem, że w tych uwarunkowaniach długofalowa strategia rozwoju kraju, w tym krajowej polityki regionalnej, musiały na jakiś czas zejść na plan dalszy.

Zasadniczy zwrot w polskim modelu polityki regionalnej dokonał się w roku 2006. Uchwalona wówczas, a obowiązująca do dzisiaj, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zrównoważyła znaczenie krajowej i wspólnotowej polityki regionalnej (Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.). W nowym modelu, który zasadniczo uszczegółowiono, w drodze nowelizacji w 2008 r. (Dz.U. z 2008 r. nr 216, poz. 1370), uwzględniono ważne podstawy krajowej polityki regionalnej oparte na systemie dokumentów strategicznych i programowych przewidzianych do opracowania i wdrażania zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Umożliwiło to stworzenie właściwych warunków instytucjonalnych dla programowania i realizacji polityki intra- i interregionalnej. Fakt, że w polskim modelu polityki regionalnej przewidziano dokumenty długookresowe dotyczące sfery społeczno-gospodarczej (długookresowa strategia rozwoju kraju), jak i przestrzennej (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju) tworzył dobry fundament dla konkretyzowania działań rozwojowych w horyzoncie powyżej 15 lat. Ich uszczegółowienie w drodze średniokresowej strategii rozwoju kraju i jej doprecyzowanie w formie dziewięciu strategii uszczegóławiających, w tym krajowej strategii rozwoju regionalnego (KSRR), których horyzont czasowy był dostosowany do siedmioletnich ram programowania polityki spójności UE, stały się podstawą dla programowania i realizacji przemyślanych działań rozwojowych. Przyjęty w KSRR paradygmat rozwoju przestrzennego kraju oparty na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym potwierdzał prawidłowości procesów rozwojowych zachodzące w przestrzeni. Dodatkowo w pełni wykorzystywał on unikalną strukturę systemu osadniczego Polski opartego na policentrycznej sieci ośrodków regionalnych oraz wzmacniał efekty dyfuzji rozwoju z obszarów aglomeracji na ich otoczenie, ograniczając marginalizację obszarów peryferyjnych. Przyjęcie założeń o spójności priorytetów i przedsięwzięć podejmowanych na poziomie krajowym i regionalnym tworzyło ważne podstawy dla spójnej polityki intra- i interregionalnej, uwzględniającej siedmioletnie okresy programowania działań publicznych w UE. Wpisujące się w ten system dokumenty stanowiące podstawę programowania wspólnotowej polityki spójności z zaangażowaniem zarówno poziomu krajowego, jak i regionalnego tworzyły kompleksowe rozwiązania, które szybko zostały uznane za bardzo dobre praktyki, co znalazło wyraz w opiniach wyrażanych w wielu państwach członkowskich. Niestety pomimo podejmowanych zabiegów nie udało się doprowadzić do zmiany pozycji polityki

regionalnej i odpowiadającego za jej programowanie resortu w strukturze krajowych polityk publicznych i strukturze administracji rządowej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie uzyskało oczekiwanych kompetencji koordynacyjnych pomimo przeciwdziałania dychotomii planowania strategicznego i przestrzennego (jak się okazało – nietrwałego), a zwolennicy działań sektorowych po raz kolejny triumfowali. Nie zmienia to jednak faktu, że udało nam się w okresie programowania 2007–2013 przyjąć założenia odpowiadające prawidłowościom zróżnicowania przestrzennego procesu rozwoju oraz wypracować bardzo dobre podstawy instytucjonalne dla skutecznej i efektywnej polityki regionalnej w Polsce.

Przygotowując się do kolejnej perspektywy budżetowej UE, rząd postanowił dokonać bardzo potrzebnego przeglądu obowiązującego systemu, zwłaszcza pod kątem liczby i zakresu dokumentów, które stanowiły podstawę jego funkcjonowania. Wynik zleconych ekspertyz potwierdzał zgłaszane powszechnie krytyczne opinie wskazujące na przeregulowanie systemu i konieczność zasadniczego ograniczenia ich liczby. Podjęte działania skutkowały potrzebną weryfikacją i wygaszeniem zbędnych opracowań, co czyniło cały system bardziej przejrzystym i poprawiało jego efektywność. Niestety rekomendacji odnoszących się do wdrożenia zmian w kierunku zbudowania zintegrowanego systemu polityki rozwoju w Polsce nie udało się przełożyć na działania operacyjne, a zasadnicza architektura tego systemu nie uległa modyfikacji.

Zmiana rządu w 2015 r. również nie skutkowała zasadniczymi zmianami w tym zakresie, co w tym wypadku należy ocenić bardzo pozytywnie, pamiętając, że przedmiotowe działanie należy postrzegać jako osobistą zasługę ówczesnego ministra rozwoju regionalnego. Nowy rząd zaproponował nową strategię średniookresową – strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju oraz rozpoczął prace nad aktualizacją dziewięciu strategii uszczegóławiających, przedstawiając w tym zakresie nową odsłonę krajowej strategii rozwoju regionalnego. Wszystkie te działania należy postrzegać jako naturalną kolej rzeczy związaną ze zmianami władzy zachodzącymi w państwie demokratycznym, która nie kwestionuje całego systemu, tylko dokonuje przekształceń w jego elementach, podporządkowując je swojej wizji rozwoju państwa. Szanując zaproponowane priorytety ukierunkowane na wzmocnienie sprawiedliwości społecznej, w tym w wymiarze przestrzennym, trudno zaakceptować zaproponowany nowy paradygmat polityki regionalnej opierający się na tzw. modelu społecznie wrażliwym i terytorialnie zrównoważonym, który postawiono w opozycji do modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Słabą stroną tego rozwiązania jest przede wszystkim podporządkowanie go potrzebom politycznym, w oderwaniu od podstaw teoretycznych rozwoju, przy dużej niekonsekwencji w operacyjnej konkretyzacji. Należy się zgodzić, że wrażliwość społeczna i terytorialne zrównoważenie są fundamentem programu politycznego Prawa i Sprawiedliwości i koalicjantów tej partii. Niestety ich osiągnięcie przy ignorowaniu prawidłowości procesów rozwojowych zachodzących w przestrzeni nie jest możliwe. Wyłączenie z pola priorytetów interwencji polityki regionalnej obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych jest błędem mającym poważne konsekwencje dla budowania pożądanego terytorialnego zrównoważenia rozwoju kraju. Obszary te są bowiem najważniejszymi dla polskiej gospodarki terytoriami

koncentracji potencjału demograficznego i gospodarczego, które po pierwsze mogą być swoistymi lokomotywami rozwoju nie tylko dla siebie, ale także dla ich bliższego i dalszego otoczenia, a po drugie mają swoje specyficzne wyzwania rozwojowe, których pokonywanie powinno być priorytetem działań polityki regionalnej niemającej na celu wzmocnienia bogatych, tylko tworzenie warunków dla dyfuzji rozwoju dla wszystkich. Zanegowanie modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego przy jednoczesnym uruchomieniu specjalnego wsparcia dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze w celu ich wzmocnienia oraz poprawy ich oddziaływania na bezpośrednie otoczenie jest bardzo dobrym przykładem braku konsekwencji oraz braku spójności proponowanych rozwiązań. Dobrze, że w ramach przyjętych założeń przyjęto, iż w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego należy wykorzystać zasoby każdego terytorium, nawiązując w ten sposób do założeń rozwoju endogenicznego i aktualnego paradygmatu polityki spójności preferującego programowanie i interwencję rozwojową zorientowaną terytorialnie. Otwarta jest jednak odpowiedź na pytanie: na ile to założenie jest lub powinno być realizowane. Z jednej strony, jak już wspomniano, z priorytetów pola interwencji polityki regionalnej wyłączono obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych. Z drugiej strony trzeba zwrócić uwagę, że nie każde terytorium posiada zasoby umożliwiające mu oczekiwany rozwój nawet przy wsparciu środków publicznych. Tym samym z pewnością w przestrzeni Polski są obszary, których zasoby nie uzasadniają wykorzystania środków publicznych w celu stymulowania ich rozwoju. Nie przynosi to bowiem poprawy efektywności funkcjonowania całego systemu społeczno-gospodarczego. W tej sytuacji należy zapewnić przestrzenne minimum socjalne tworzące możliwości mieszkańcom dla ich rozwoju osobistego w oparciu o dostępność do zasobów innych obszarów, a nie w sposób nieuzasadniony kierować nakłady środków publicznych na budowanie drugich i trzecich „dolin krzemowych” lub kreowanie „inteligentnych specjalizacji” bez jakichkolwiek podstaw znajdujących potwierdzenie w kapitale terytorialnym danego obszaru. Warto pamiętać, że nie uda się skutecznie programować i realizować żadnej polityki publicznej, w tym polityki regionalnej, bez obiektywnej diagnozy, przyjęcia założeń mających poparcie w teorii rozwoju regionalnego oraz przy uwzględnieniu doświadczeń praktycznych poprzednich okresów. Ignorowanie tych prawidłowości prowadzi do dysfunkcji polityki regionalnej, czyniąc z niej doraźną interwencję o niskiej efektywności, przynoszącą krótkookresowe efekty popytowe w miejsce oczekiwanych długookresowych efektów podażowych trwale zmieniających zróżnicowanie przestrzenne rozwoju kraju, a tym samym prowadzących do oczekiwanej przez wszystkich konwergencji.

Ostatnie zmiany, czyli jak podążamy w kierunku zintegrowanej polityki rozwoju

Ostatnie zmiany, zapoczątkowane w 2017 r. opracowaniem założeń do systemu zarządzania rozwojem Polski, przyjętych przez rząd w 2018 r., doprowadziły do

kolejnej nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378). Niestety nie udało się dokonać zasadniczej zmiany, skutkującej przyjęciem w pełni nowej regulacji prawnej, a proces reform rozłożono na dwa etapy: pierwszy związany z wprowadzoną nowelizacją obowiązującej ustawy oraz drugi związany z przyjęciem nowej ustawy. Obowiązująca od 19 listopada 2020 r. nowelizacja zakłada wprowadzenie zasadniczych zmian w polskim modelu polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, w celu wdrożenia zintegrowanej polityki rozwoju. Przyjęte założenia należy ocenić jako bardzo potrzebne i długo oczekiwane. Niestety ponownie proces ich wprowadzania w życie nie jest optymalny.

Głównym celem podjętych zmian jest zaimplementowanie do procesów zarządzania rozwojem, w tym polityki regionalnej, zintegrowanego podejścia, które rozumie się jako takie zarządzanie procesami rozwojowymi w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, które uwzględnia zasadę zrównoważonego rozwoju oraz które zmierza do osiągania celów rozwojowych danego terytorium, wynikających z jego endogenicznych potencjałów. Podejście to ma zapewnić partycypację, współpracę i skoordynowane wykorzystywanie instrumentów będących w dyspozycji różnych instytucji działających w strukturach administracji publicznej, jej agend i interesariuszy. Zakłada się, że integracja ta pozwoli na uspołnienienie założeń, jak również samego procesu oraz jego efektów, przyjmujących formę zintegrowanych dokumentów uwzględniających strategiczne i przestrzenne uwarunkowania i priorytety rozwojowe determinowane ekonomicznie, społecznie i środowiskowo. W konsekwencji na każdym poziomie planowania rozwoju przewidziano wprowadzenie w miejsce dotychczas występujących dychotomicznych procesów i dokumentów planistycznych odnoszących się do sfery planowania strategicznego i przestrzennego podejście w pełni zintegrowane. Niestety, jak podkreślono wcześniej, proces wdrażania tych zmian nie należy do najlepiej realizowanych, co stwarza poważne zagrożenia, które mogą przynieść daleko idące negatywne konsekwencje.

Na poziomie krajowym wprowadza się koncepcję rozwoju kraju, która ma być dokumentem ogólnym, o długim horyzoncie czasu, prezentującym wyzwania i scenariusze rozwoju kraju. Niestety dokument nie został doprecyzowany w zapisach ustawy, co prowadzi do trwającej cały czas dyskusji na temat jego ostatecznego kształtu i zakresu. Ponadto nie czekając na opracowanie nowych dokumentów, podjęto bardzo szkodliwą dla polityki rozwoju państwa decyzję o natychmiastowym uchyleniu w drodze omawianej nowelizacji dwóch dokumentów długookresowych funkcjonujących w dotychczasowym modelu: długookresowej strategii rozwoju kraju oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Tym samym od 2020 r. Polska stała się państwem bez żadnego obowiązującego dokumentu długookresowego, który określałby jej horyzontalne cele rozwojowe w wymiarze strategicznym i przestrzennym. Przedłużające się prace nad projektem koncepcji rozwoju kraju, które zgodnie z zapisami nowelizacji powinny zakończyć się w ciągu dwóch lat od jej wejścia w życie, nie tylko utrwalają wskazany chaos, ale również stanowią bezpośrednie zagrożenie dla programowania pozostałych dokumentów, tj. nowej zintegrowanej średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz nowych zintegrowanych strategii rozwoju województw. Te ostatnie,

zgodnie z zapisami nowelizacji, powinny być przyjęte przez samorząd regionalny najpóźniej w 2025 r. Powinny jednocześnie uwzględniać założenia koncepcji rozwoju kraju oraz nowej średniookresowej strategii rozwoju kraju, czyli dokumentów, których nie przygotowano jeszcze na poziomie krajowym. Tym samym na razie jedynym obowiązującym dokumentem rozwojowym na poziomie krajowym pozostaje strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju przyjęta przez rząd w 2017 r., która z pewnością nie odzwierciedla aktualnych uwarunkowań, a tym samym wyzwania rozwojowych Polski. W tej sytuacji cały czas oczekujemy na realizację słuszných co do założeń zmian, w ramach których m.in. średniookresowa strategia rozwoju kraju wydłuży swój horyzont do 10–15 lat, co należy uznać za słuszną odejście od siedmioletnich okresów programowania środków UE, które wraz z postępującym rozwojem Polski będą miały coraz mniejsze znaczenie dla prowadzenia polityki rozwoju państwa i interwencji polityki regionalnej. Jej wdrażanie ma odbywać się z uwzględnieniem uszczegółowień innych zintegrowanych strategii rozwoju, w tym krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz strategii rozwoju województw. Operacyjna realizacja ma być oparta na programach uwzględniających wspólnotowe okresy programowania, co zapewni warunki do wykorzystania wsparcia polityki spójności UE. Ważnym uzupełnieniem poziomu krajowego jest ustawowe uwzględnienie innych polityk publicznych, których programowanie i realizacja przyczyniają się do osiągnięcia celów strategicznych i przestrzennych rozwoju kraju. Pozwoli to na stworzenie warunków dla zintegrowania ich oddziaływania z działaniami polityki regionalnej.

Na poziomie regionalnym w miejsce dotychczas obowiązujących strategii rozwoju województw wprowadza się strategię zintegrowaną, wygaszając tym samym do 2025 r. obowiązywanie wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. Nowe strategię mają łączyć sferę planowania strategicznego i przestrzennego. Wyrazem tego jest uwzględnienie w ich strukturze nowych elementów w postaci tzw. komponentu przestrzennego obejmującego: model funkcjonalno-przestrzenny, obszary strategicznej interwencji wraz z zakresem planowanych działań oraz ustalenia i rekomendacje odnośnie do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej regionu. Komponent przestrzenny strategii rozwoju województwa powinien wzmocnić zarówno jej część diagnostyczną, jak i kierunkową. Tym samym nowe strategię rozwoju województw, które, jak już wspomniano, muszą powstać do 2025 r., będą miały zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wskazana zmiana urzeczywistnia wdrażanie idei planowania zintegrowanego na poziomie regionalnym i może przełamać bardzo wyraźną dychotomię planowania strategicznego i przestrzennego, jaka utrzymała się w praktyce planistycznej samorządu regionalnego. Dodatkowo poziom regionalny został wzmocniony poprzez uzupełnienie go o strategię rozwoju ponadregionalnego, które mogą być przygotowywane wspólnie przez sąsiadujące samorządy regionalne. Strategię tego typu mają być przyjmowane przez rząd, co zmienia ich pozycję w stosunku do poprzednio obowiązujących, dając większe szanse na urzeczywistnienie wdrażania, a nie pozostawanie jedynie w sferze planów niemających potwierdzenia w źródłach finansowania.

Na poziomie lokalnym zaplanowano również daleko idące zmiany. Najważniejszą jest szczegółowe określenie zakresu zintegrowanych strategii rozwoju

lokalnego, pozostawiając jednak ich opracowanie do decyzji samorządu terytorialnego. Tym samym wprowadzono zasadę, zgodnie z którą w przypadku opracowywania tego dokumentu przez samorząd lokalny musi on w pełni odpowiadać szczegółowo określönemu zakresowi wskazanemu w nowej regulacji prawnej, a tym samym zawierać obok komponentu strategicznego komponent przestrzenny. Ponadto dodano do katalogu podstawowych dokumentów strategicznych w polskim modelu polityki rozwoju zintegrowaną strategię rozwoju ponadlokalnego, dedykowaną obszarom funkcjonalnym, których rozwój determinowany jest relacjami zachodzącymi między jednostkami lokalnymi oraz możliwością, a często potrzebą wspólnego mierzenia się z wyzwaniami rozwojowymi. Uwzględniając fakt, że współczesne procesy rozwoju społeczno-gospodarczego nie domykają się w granicach administracyjnych, zwłaszcza jednostek lokalnych, a rozwój oparty na przepływach relacyjnych stanowi podstawę obserwowanych prawidłowości, wprowadzenie zintegrowanych strategii rozwoju ponadlokalnego do polskiego systemu polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, należy uznać za bardzo dobrą i potrzebną decyzję. Znajduje ona również potwierdzenie w założeniach polityki spójności UE, na forum której trwa dyskusja, czy przyszła polityka regionalna powinna być nadal adresowana do regionów czy może bardziej do relacji, które należy wspierać między obszarami wykazującymi powiązania funkcjonalne. Nowa ustawa wdrożeniowa wskazuje na obligatoryjność opracowywania tego rodzaju zintegrowanych strategii w każdym obszarze funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego, podkreślając posiadanie tego dokumentu jako warunek *ex-ante* ubiegania się o wsparcie z europejskich środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079). Zwracając uwagę na znaczenie nowych zintegrowanych strategii rozwoju ponadlokalnego i lokalnego oraz wyzwania związane z opracowaniem tych dokumentów w podejściu zintegrowanym, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przygotowało specjalne podręczniki wspierające samorząd terytorialny w tym zakresie. Zwrócono również uwagę, że opracowywanie tych dokumentów powinno być realizowane przez samorząd w szerokiej partycypacji społecznej przy wsparciu eksperckim instytucji naukowych i doradczych, które jednak nie powinny być autorami tych opracowań. Powinny one pełnić rolę wspomagającą i dostarczającą obiektywnej wiedzy na temat uwarunkowań, możliwości i priorytetów rozwojowych w wymiarze strategicznym i przestrzennym, zgodnie z zasadą polityki opartej na faktach (*evidence-based policy*). Dostarczana wiedza powinna stanowić podstawę podejmowania rozstrzygnięć przez samorząd terytorialny wraz z interesariuszami procesu rozwoju społeczno-gospodarczego, których konkretyzacją stać się powinny zapisy strategii.

Należy zwrócić uwagę, że poza wskazanymi najważniejszymi zmianami, w ramach wprowadzanej reformy podjęto próbę swoistej rehabilitacji kontraktów, proponując trzy nowe instrumenty: kontrakt programowy, kontrakt sektorowy oraz porozumienie terytorialne, które mają stanowić podstawę dla nowej formalizacji relacji administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Założenia tych narzędzi poza ostatnim wydają się właściwie przygotowane. W przypadku porozumienia terytorialnego występuje jedno zagrożenie. Dopuszcza się nawiązywanie tego typu porozumień bezpośrednio między samorządem

lokalnym a administracją rządową z pominięciem samorządu regionalnego, co może utrudniać koordynację działań związanych z polityką intraregionalną, za którą – o czym należy pamiętać – odpowiada samorządowe województwo. Jak zawsze obiektywna ocena użyteczności tych nowych narzędzi będzie możliwa po okresie zakończenia pierwszych ich edycji. Doświadczenie uczy, na co wskazało wcześniej, że błędy w tym zakresie głęboko zakorzeniają się w świadomości użytkowników. Nie należy ich powtarzać.

Dodatkowo warto podkreślić, że wdrażanie pierwszego etapu reformy polskiego systemu polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, zmierzającej do zaimplementowania podejścia zintegrowanego odbyło się bez uwzględnienia bardzo potrzebnej zmiany podstaw prawnych planowania przestrzennego w Polsce. Ten stan rzeczy wynika z niezrozumiałej i szkodliwej dychotomii odpowiedzialności kompetencyjnej, z jaką mamy do czynienia w administracji rządowej. W aktualnie obowiązującym (maj 2023 r.) ustroju administracji rządowej za programowanie i koordynację polityki rozwoju, w tym rozwój regionalny, odpowiada Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Kompetencje w zakresie koordynacji działań dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego przypisano natomiast do Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Aktualnie (maj 2023 r.) nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przygotowana przez ten drugi resort jako pierwszy etap reformy systemu planowania przestrzennego w Polsce oczekuje na akceptację w Sejmie (Druk Sejmowy 3097). Zaproponowany zakres zmian jest bardzo szeroki, zgodnie z szerokim zakresem potrzeb wynikających z dysfunkcji aktualnie obowiązującego systemu planowania przestrzennego. Według założeń autorów projektu reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego ma na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju kraju przy zachowaniu ładu przestrzennego i uwzględnieniu interesu publicznego. Zwrócono uwagę na potrzebę uproszczenia procesu inwestycyjnego i zwiększenia skuteczności planowania przestrzennego. Wprowadzane nowe regulacje mają na celu zapobieganie chaotycznej suburbanizacji i dewastacji przestrzeni, przywracanie racjonalności procesów gospodarowania przestrzenią, przy jednoczesnym ustanawianiu silnych podstaw dla sprawnej realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych i zapewnieniu inwestorom stabilności warunków inwestowania. Założono, że doprowadzi to do poprawy funkcjonowania planowania przestrzennego, zapewniającego racjonalizację wydatków publicznych przeznaczanych na eksploatację zrealizowanych inwestycji oraz wspieranie procesów rozwojowych. Do najważniejszych nowych rozwiązań zaliczyć należy m.in.:

- zwiększenie wpływu społeczeństwa na decyzje podejmowane w planowaniu przestrzennym poprzez zwiększenie zakresu wykorzystania procedur i narzędzi partycypacyjnych,
- wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego – obligatoryjnego planu ogólnego gminy, obejmującego cały jej obszar, w randze aktu prawa miejscowego,
- uchylenie przepisów w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wraz z przekazaniem ich w części kierunkowej do strategii rozwoju lokalnego i ponadlokalnego, a w części przestrzennej do planu ogólnego,

- wprowadzenie nowego aktu planowania przestrzennego – zintegrowanego planu inwestycyjnego, będącego formą planu miejscowego,
- wprowadzenie zmian w zasadach wydawania decyzji o warunkach zabudowy, które powodują niekontrolowane rozlewanie się zabudowy,
- uproszczenie, ujednolicenie i przyspieszenie procesu sporządzania aktów planowania przestrzennego,
- wprowadzenie rejestru urbanistycznego jako systemu teleinformatycznego.

Proponowane rozwiązania są bardzo daleko idące i z pewnością potrzebne dla zmiany aktualnego dysfunkcyjnego systemu polskiego planowania przestrzennego. Ich zakres jednak w dużym stopniu pokrywa się z regulacjami systemu planowania rozwoju, w tym polityki regionalnej, zwłaszcza w obecnym jego dążeniu do modelu zintegrowanego. Przykładowo zmiany w ustawie o planowaniu przestrzennym wskazują na obligatoryjność opracowywania strategii rozwoju gminy, gdy w ostatnio wprowadzonych zasadach polityki rozwoju przyjęto, że jest to dokument fakultatywny. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje, że w przypadku opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego obejmującego obszar gminy nie musi ona już opracowywać strategii rozwoju lokalnego, gdy tymczasem założenia dotyczące tego dokumentu zawarte w ustawie z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw jednoznacznie wskazują, że strategia rozwoju ponadlokalnego nie ma być sumą strategii lokalnych, tylko ma określać uwarunkowania i priorytety rozwoju strategicznego i przestrzennego, jakie dotyczą poziomu ponadlokalnego i wyłącznie na tym poziomie mogą być uwzględniane i realizowane. Te dwa przykłady wskazują wprost na pilną konieczność uspoźnienia proponowanych rozwiązań legislacyjnych, tak aby ich wdrożenie wzmocniło polski system polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, porządkując sferę planowania strategicznego i przestrzennego, tworząc warunki dla ich pełnej integracji co do zakresu, procesu i dokumentów, a nie prowadziło do pogłębiania chaosu skutkującego bardzo poważnymi konsekwencjami przynoszącymi wymierne szkody ekonomiczne.

Wnioski i rekomendacje, czyli zamiast podsumowania

Podsumowując przeprowadzoną subiektywną ocenę przemian polskiego modelu polityki regionalnej, należy sformułować kilka najważniejszych wniosków i rekomendacji, które powinny być wykorzystane do dalszych działań zmierzających do usprawnienia jego funkcjonowania.

Dynamicznie zmieniające się uwarunkowania rozwojowe wynikające z coraz liczniejszych i coraz głębszych kryzysów zewnętrznych zwracają uwagę na potrzebę uwzględnienia w priorytetach działań interwencyjnych podejmowanych w ramach polityki regionalnej kształtowania długookresowej odporności lokalnych i regionalnych systemów społeczno-gospodarczych z pełnym wykorzystaniem ich specyficznych zasobów. Najlepszym podejściem w tym zakresie jest wykorzystanie modelu polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*), który

pozwała zaadresować działania interwencyjne zgodnie z rozpoznanymi cechami indywidualnymi kapitału terytorialnego (Churski i in. 2021). Warto przy tym pamiętać o rosnącym znaczeniu relacji we współczesnych procesach rozwojowych i wyprzedzając de facto zapowiadane już na forum UE przyszłe zmiany, przygotowywać się do ukierunkowania polityki regionalnej nie do obszarów, ale do relacji między obszarami (Zaucha i in. 2015). Szczególne znaczenie powinno mieć zwrócenie uwagi na obszary funkcjonalne jako podmiot działań interwencyjnych. Prowadzi to do wniosku, że programowanie i wdrażanie polityki regionalnej powinno odbywać się przy pełnym wykorzystaniu obszarów funkcjonalnych w regionach, co ma zresztą już miejsce, w pewnym zakresie, w polskich województwach w ramach terytorializacji obowiązujących strategii rozwoju regionalnego, ale z pewnością wymaga poszerzenia i wzmocnienia (Churski i in. 2023). Dobrze, że podkreślenie znaczenia obszarów funkcjonalnych dla rozwoju regionalnego naszego kraju znalazło również swoje odzwierciedlenie w nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2020 roku. Dedyковано im m.in. instrument strategii rozwoju ponadlokalnego, który z pewnością nabierze dużego znaczenia w programowaniu i realizacji działań polskiej polityki regionalnej.

Polityka regionalna, która powinna pełnić funkcje koordynacyjne wobec pozostałych polityk publicznych, musi opierać się na faktycznej, a nie tylko deklarowanej terytorializacji działań. Wyłącznie obiektywne zdiagnozowanie charakteru terytorium i dostosowanie do niego wielkości i formy interwencji rozwojowej może gwarantować efektywne wydatkowanie środków publicznych przy jednoczesnym tworzeniu warunków dla wzrostu konwergencji. Należy przy tym pamiętać, że z pola interwencji nie wolno wykluczać obszarów silnych ekonomicznie. W ich przypadku trzeba przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom ponadprzeciętnej koncentracji ludności i działalności gospodarczej w ich granicach oraz poprzez ukierunkowane wzmocnianie procesów dyfuzji, uwzględniające zróżnicowania zasobów endogenicznych obszarów otaczających, dążyć do wzrostu zasięgu ich pozytywnego oddziaływania. W przypadku obszarów o skrajnie słabych zasobach endogenicznych należy podejmować działania niestandardowe zapewniające dostęp mieszkańcom jedynie do podstawowych dóbr i usług: organizacja transportu „ad hoc” w miejsce transportu rozkładowego, organizacja handlu obwoźnego, uruchamianie mobilnych punktów opieki zdrowotnej, optymalizowanie sieci szkolnej poprzez organizację dowozów uczniów do placówek w pełni wyposażonych i oferujących wysoką jakość nauczania, zlokalizowanych w lokalnych rdzeniach rozwoju. Nie należy natomiast dążyć za wszelką cenę, obniżając efektywność zainwestowania środków publicznych, do dostarczenia wszystkich dóbr i usług oczekiwanych przez mieszkańców (Gorzela 2021). Ponadto korzystając z zasadniczych zmian łańcuchów wartości, zachowań społecznych oraz sposobu organizacji gospodarki wywołanych następstwami pandemii COVID-19 oraz agresji Rosji na Ukrainę, a także z efektów transformacji cyfrowej, należy wykorzystać redefinicję czynników rozwojowych wielu obszarów, co może stać się szansą zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej dla niektórych polskich obszarów peryferyjnych i marginalizowanych.

Potrzebą chwili staje się instytucjonalne uporządkowanie relacji w Polsce między planowaniem strategicznym a planowaniem przestrzennym. Nie wystarczy deklarować zmian w kierunku podejścia zintegrowanego. Trzeba te zmiany rozpocząć od uspołnienienia kompetencji na poziomie administracji rządowej. Pozostawianie dłuższej sytuacji, w której w ustroju administracji rządowej pogłębia się dychotomia między tymi dwoma systemami, może zasadniczo ograniczyć oczekiwane efekty zmian w polskim modelu zintegrowanej polityki rozwoju. Dowodem na to są wskazane m.in. w tym opracowaniu niekonsekwencje w założeniach przygotowanej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wdrażanej już nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Oczekiwanym zmianom mogłaby towarzyszyć zmiana pozycji resortu odpowiedzialnego za programowanie polityki regionalnej w strukturze ustroju administracji rządowej, zapewniająca mu bardzo potrzebne funkcje koordynacyjne.

Bezwzględnie należy doprowadzić do szybkiego opracowania i wejścia w życie w pełni zintegrowanej, uwzględniającej sferę strategiczną i przestrzenną, koncepcji rozwoju kraju, która stać się musi długookresowym fundamentem dla ukierunkowania działań rozwojowych, w tym polityki regionalnej w średniookresowych zintegrowanych strategiach rozwoju kraju oraz ich uszczegółowieniu w strategiach regionalnych, ponadlokalnych i lokalnych (Churski i in. 2022). Spójny system zintegrowanych dokumentów strategicznych uwzględniających na wszystkich poziomach przestrzennych uwarunkowania i priorytety strategiczne i przestrzenne musi stać się jak najszybciej w Polsce podstawą programowania i realizacji polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej.

Polityka regionalna musi również ze względu na swoją specyfikę wynikającą z konieczności łączenia działań intra- i interregionalnych przeciwdziałać nasilającej się presji na demokrację i jej wartości. Skuteczność w tym zakresie zależy od decentralizacji kompetencji i środków finansowych, które są niezbędne do tworzenia warunków dla rozwoju zorientowanego terytorialnie oraz programowania i realizacji interwencji zgodnej z podejściem *place-based policy*. Należy przeciwdziałać obserwowanym – niestety – zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym tendencjom do centralizacji, które prowadzą m.in. do deprecjacji samorządu terytorialnego i zachwiania zasady pomocniczości. Musimy pamiętać, że samorząd terytorialny w Polsce jest największym osiągnięciem naszej transformacji ustrojowej i gospodarczej. Jest on gwarantem demokracji i przy wsparciu oraz zachowaniu właściwej współpracy z administracją rządową stanowi podstawę efektywnego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent. Aby wzmocnić rolę samorządu terytorialnego, należy wykorzystać pojawiające się nowe bardzo ciekawe i inspirujące propozycje pokazujące możliwości dokonania zmian w relacji między administracją rządową a samorządem terytorialnym, które powinny zostać uwzględnione w najbliższych przekształceniach ustroju administracji publicznej w Polsce (Kisilowski i in. 2023).

Literatura

- Chojnicki Z. 1989. Koncepcja terytorialnego systemu społecznego. *Przegląd Geograficzny*, 60, 3: 491–510.
- Chojnicki Z., Czyż T. 2006. *Aspekty regionalne gospodarki na wiedzy*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Churski P. 2014. The Polarization-diffusion Model in the Changes to the Cohesion Policy – the Consequences to the Direction of the Growth Policy. [W:] P. Churski (red.), *The Social and Economic Growth vs. the Emergence of Economic Growth and Stagnation Areas*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 13–27.
- Churski P., Adamiak C., Szyda B., Dubownik A., Pietrzykowski M., Śleszyński P. 2023. Nowa delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i jej zastosowanie w praktyce zintegrowanego podejścia terytorialnego (*place based approach*). *Przegląd Geograficzny*, 95, 1: 29–55. <https://doi.org/10.7163/PrzG.2023.1.2>
- Churski P., Czapiewski K., Jakubowski A., Janc K., Kamińska W., Klasik A., Komornicki T., Kudłacz T., Legutko-Kobus P., Lorens P., Markowski T., Nowak M., Nowakowska A., Ochojski A., Szlachta J., Szulczewska B., Śleszyński P., Zaleski J., Zaucha J. 2022. *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa*. Dokument opracowany na potrzeby stanowiska Prezydium Polskiej Akademii Nauk w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa (https://www.researchgate.net/publication/364652494_Przestrzenne_Zagospodarowanie_Kraju_-_perspektywa_długookresowa).
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R. 2020. Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie. *Studia KPZK*, 9/201.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R. 2021. European Regional Development. Contemporary regional and local perspectives of socio-economic and socio-political changes. *Economic Geography Series*, Springer (<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-84659-6>).
- Churski P., Żuber P. 2022. EU Regional Policy and Its Implications for the Development of Polish Regions. [W:] P. Churski, T. Kaczmarek (red.), *Three Decades of Polish Socio-Economic Transformations. Geographical Perspectives*. *Economic Geography Series*, Springer, s. 487–521 (<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-06108-0>).
- Gorzela G. 2009. Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36): 5–27.
- Gorzela G. 2021. Różnice regionalne – preferencje polityczne – sprawiedliwość społeczna. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2/84: 117–127.
- Jewtuchowicz A. 2016. Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 98: 221–235.
- Kisilowski M. i in. 2023. *Umówmy się na Polskę*. Wydawnictwo Znak, Warszawa.
- Nowakowska A. 2017. Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej. *Biuletyn KPZK PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk*, 268: 26–38.
- Szlachta J. 1990. Gospodarka regionalna w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. *Restrukturyzacja gospodarki regionalnej i lokalnej*, 2. Instytut Planowania, AE w Poznaniu.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J. 2015. *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa.

Źródła prawa

- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Druk Sejmowy 3097 ([https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-1175-2023/\\$file/9-020-1175-2023.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-1175-2023/$file/9-020-1175-2023.pdf)).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 577 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. z 2000 r. nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2004 r. nr 116, poz. 1206 z późn. zm.).

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. z 2008 r. nr 216, poz. 1370 z późn. zm.).

Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079).

Three decades of Poland's regional policy formation: Thoughts, conclusions and recommendations

Abstract: This study is an essay expressing the author's opinions on the formation of Poland's regional policy over the last three decades. As any essay, it presents subjective views, not taking into account very complex circumstances and sometimes different standpoints. Consequently, it gives neither a full account of all the facts nor does it complete all the sources, limiting them only to the analysed acts of law and debate with other authors. The reader's attention is focused on the author's subjective arguments, opinions and conclusions, as well as recommendations, important from his perspective to the present and future functioning of Poland's regional policy.

Key words: regional policy, development policy, national model of regional development policy, Poland