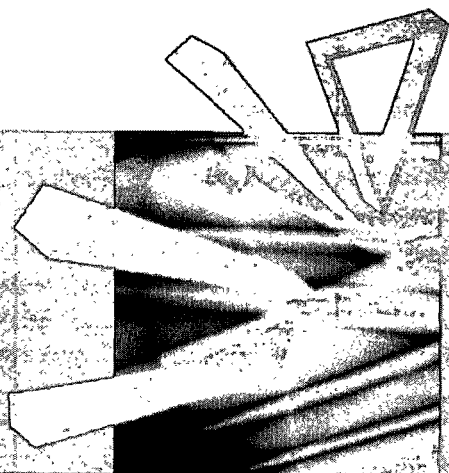


Problemy rozwoju regionalnego



Redaktor naukowy
Ryszard Brol



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2010

Spis treści

Wstęp	9
Danuta Strahl: Innowacyjność a dynamika rozwoju gospodarczego w regionach europejskich – próba oceny.....	11
Jan Stachowicz: Regionalny System Innowacyjny źródłem i efektem racjonalnego wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji – z doświadczeń wdrażania RIS Silesia w województwie śląskim	23
Ryszard Broł: Kierunki aktualizacji Regionalnych Strategii Innowacji w Polsce	37
Dariusz Głuszczyk: Problem luki finansowej w Regionalnych Systemach Innowacji	46
Andrzej Raszkowski: Innowacyjność i kreatywność w odniesieniu do rozwoju regionalnego.....	57
Marta Wysogład: Innowacyjność i konkurencyjność potencjału rozwojowego województwa dolnośląskiego w świetle założeń i dotychczasowych osiągnięć strategii innowacji	66
Ewa M. Boryczka: Atrakcyjność przestrzeni jako warunek efektywności parków technologicznych	77
Hanna Kruk, Dariusz Waldziński: Rozwój zrównoważony i konkurencyjność regionów – rozważania teoretyczne	87
Elżbieta Sobczak: Rozwój gospodarczy i konkurencyjność jako podstawa segmentacji i profilowania krajów Unii Europejskiej	97
Iwona Skrodzka: Pomiar wpływu kapitału ludzkiego na poziom rozwoju gospodarczego polskich regionów	107
Zdeněk Štěpánek: The world crisis and its impact on regional development.	119
Miloslav Šašek: Migration in Prague and the Prague metropolitan area.....	125
Petr Kačírek: Demographic revolution and actual demographic situation in the world	138
Petr Hlaváček: Foreign direct investment and regional development: the case of the Czech Republic	144
Jakub Piecuch: Regionalne aspekty rozwoju rynku pracy w Portugalii w świetle integracji europejskiej	154
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: Interes publiczny w systemach planowania przestrzennego Polski i Ukrainy – próba porównania.....	164
Dorota Rynio: Ścieżki rozwoju regionów w Polsce we współczesnej gospodarce.....	173
Andrzej Sztando: Polityka intraregionalna – pojęcie, podmioty, cele i instrumenty	184
Beata Bal-Domańska: Konwergencja warunkowa regionów państw Unii Europejskiej.....	195

Małgorzata Markowska: Ocena zróżnicowania dynamiki PKB <i>per capita</i> w europejskiej przestrzeni regionalnej z wykorzystaniem klasyfikacji z medianą.....	206
Małgorzata Marut: Próba oceny efektywności wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Dolnego Śląska na lata 2007-2013.....	216
Jacek Welc: Zjawisko rewersji do średniej w przypadku dynamiki PKB <i>per capita</i> regionów Unii Europejskiej.....	226
Remigiusz Górniak: Finansowanie inwestycji drogowych ze środków Unii Europejskiej w latach 2004-2006.....	236
Katarzyna Markowska: Efektywność wykorzystania dotacji unijnych w latach 2007-2013.....	249
Arkadiusz Babczuk: Miękkie ograniczenia budżetowe a kryzys finansów regionów zwyczajnych we Włoszech.....	260
Ewa Markowska-Bzducha: Wyniki budżetów samorządowych w krajach Unii Europejskiej.....	270
Kamil Zieliński: Zarządzanie transportem w regionie – regionalny system transportowy.....	279
Aleksandra Koźlak: Znaczenie dostępności transportowej dla rozwoju regionalnego i metody jej oceny.....	287
Robert Nowacki: Znaczenie usług w rozwoju regionalnym.....	299
Tomasz Kołakowski: Wpływ projektów zagospodarowania obiektów dziedzictwa kulturowego na rozwój regionu.....	311
Beata Skubiak: Współczesne teorie wzrostu a decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw regionu zachodniopomorskiego.....	322

Summaries

Danuta Strahl: Innovation vs. dynamics of economic growth in European regions – assessment attempt.....	22
Jan Stachowicz: Regional System of Innovation – source and effect of rational Implementation of Regional Innovation Strategy; from the experience of RIS Silesia implementation in the Slaskie voivodeship (Silesia Province).....	36
Ryszard Brol: Directions of the revision of the Regional Strategies of Innovation in Poland.....	45
Dariusz Głuszczyk: Issue of financial gap in Regional Innovation Systems.....	56
Andrzej Raszkowski: Innovativeness and creativity in relation to regional development.....	65
Marta Wysogład: The innovative and competitive edge of the Dolnośląskie voivodeship's development potential in light of the innovation strategy and its previous achievements.....	76

Ewa M. Boryczka: Attractiveness of space as a condition of technological parks' effectiveness.....	86
Hanna Kruk, Dariusz Waldziński: Sustainable development and competitiveness of regions: theoretical considerations.....	96
Elżbieta Sobczak: Economic development and competitiveness as the basis for the European Union member countries segmentation and profiling	106
Iwona Skrodzka: Measurement of the human capital influence on the level of economic development of Polish regions	118
Zdeněk Štěpánek: Światowy kryzys i jego wpływ na rozwój gospodarczy ..	124
Miloslav Šašek: Migracja w Pradze i praskim obszarze metropolitalnym.....	137
Petr Kačírek: Rewolucja demograficzna i aktualna sytuacja demograficzna na świecie.....	143
Petr Hlaváček: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a rozwój regionalny na przykładzie Republiki Czeskiej.....	153
Jakub Piecuch: Regional aspects of labour market development in Portugal in the light of European integration.....	163
Waldemar A. Gorzým-Wilkowski: Public interest in spatial planning of Poland and Ukraine – an attempt of comparison	172
Dorota Rynio: Region development paths in Poland in the contemporary economy	183
Andrzej Sztando: Intraregional politics – concept, subjects, aims and instruments.....	194
Beata Bal-Domańska: Conditional convergence of European Union regions	205
Małgorzata Markowska: Evaluation of GDP per capita dynamics diversification in the European regional space using classification with a median	215
Małgorzata Marut: An attempt to estimate the efficacy in implementing the Regional Operational Programme for Lower Silesia Voivodeship for 2007-2013.....	225
Jacek Welc: Phenomenon of reversion towards the mean in the case of regional per capita GDP' growth in the European Union.....	235
Remigiusz Górniak: Financing of road investments from the European Union in 2004-2006.....	248
Katarzyna Markowska: Effective absorption of the European Union funds in the period 2007-2013	259
Arkadiusz Babczuk: Soft budget constraints and fiscal crisis of ordinary regions in Italy	269
Ewa Markowska-Bzducha: Local government budget balance in the European Union countries.....	278
Kamil Zieliński: Management of regional transportation – regional transportation system.....	286
Aleksandra Koźlak: The importance of transport accessibility for regional development and methods of assessment of transport accessibility.....	298

Robert Nowacki: Importance of services in regional development.....	310
Tomasz Kołakowski: Influence of cultural heritage management and adaptation projects on the development of region.....	321
Beata Skubiak: Contemporary growth theories and Westpomeranian companies investing decisions	331

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POLITYKA INTRAREGIONALNA – POJĘCIE, PODMIOTY, CELE I INSTRUMENTY

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest problematyce kluczowych pojęć polityki intraregionalnej. Autor konstruuje w nim własne definicje tej polityki, identyfikuje jej podmioty oraz buduje dwie klasyfikacje jej celów. Następnie określa kategorię instrumentu polityki intraregionalnej i prezentuje ich główne cechy. Ostatnia część opracowania zawiera autorską klasyfikację narzędzi polityki intraregionalnej opartą na kryterium formy ich oddziaływania na struktury regionu.

1. Wstęp

Polityka regionalna, a dokładnie polityka interregionalna prowadzona przez władze państwowe i międzynarodowe wobec regionów, ma obecnie bogate odzwierciedlenie literaturowe. Nieco gorzej sytuacja przedstawia się w przypadku polityki intraregionalnej, która w przeciwieństwie do powyższej ma charakter endogeniczny. Artykuł niniejszy jest zatem głosem w dyskusji poświęconej tej tematyce, a jednocześnie próbą autorskiej identyfikacji i konstrukcji kategorii fundamentalnych dla polityki intraregionalnej, jakimi są jej definicja, podmioty, cele i instrumentarium.

2. Polityka intraregionalna i jej podmioty

Tak jak różnie można ująć kategorię polityki, tak wielorakim formom definiowania można poddać kategorię polityki intraregionalnej. Stosując kryterium formalno-prawne¹, można ją określić jako działalność instytucji publicznych funkcjonujących wewnątrz regionu, czyli w polskim przypadku wewnątrz województwa. W podejściu behawioralnym będzie to regionalny układ stosunków społecznych, w których występuje obecność kontroli, wpływu, władzy i autorytetu². Z kolei w orientacji funkcjonalnej będzie to funkcja systemu społecznego regionu zapewniająca jego

¹ Zamieszczone ujęcia polityki intraregionalnej oparto na pierwowzorze definicji kategorii polityki L. Sobkowiaka zawartych w: [Antoszewski, Herbut 1999].

² Za: [Dahl 1991].

rozwój drogą rozwiązywania konfliktów. Jeszcze inne jest podejście racjonalne, w którym omawianą polityką będzie podejmowanie decyzji w ramach procesu zdobywania i sprawowania władzy w regionie. Ostatnie, warte zaprezentowania, jest stanowisko postbehawioralne. Polityka intraregionalna rozumiana jest w nim jako służba dążąca do zmniejszenia czy też usuwania wewnątrzregionalnych ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb jego mieszkańców. Analizując powyższe definicje, wyróżnić można cechy, jakimi łącznie charakteryzować powinien się dany podmiot, aby mógł być uznany za prowadzący politykę intraregionalną. Są to:

- funkcjonowanie wewnątrz granic regionu.
- posiadanie statusu publicznego gwarantującego sprawowanie władzy w stosunku do wewnątrzregionalnych podmiotów, dającej prawo i instrumentarium do wywierania na nie wpływu oraz ich kontrolowania,
- konieczność zdobycia i utrzymania ww. władzy,
- cel działalności – kreowanie rozwoju regionu albo jego istotnego fragmentu,
- zaspokajanie potrzeb mieszkańców regionu.

W Polsce cechy takie mają wyłącznie samorządy terytorialne i to jedynie je można uznać za podmioty polityki intraregionalnej. Jeśli chodzi o samorząd województwa, to twierdzenie takie nie powinno budzić wątpliwości. Jest to bowiem podmiot funkcjonujący w regionie, mający określoną władzę, która wyłaniana jest w drodze wyborów, dążący do rozwoju tego regionu przez zaspokajanie potrzeb jego społeczności. Zastrzeżenia mogą jednak pojawić się w przypadku samorządów gminnych i powiatowych. Czy rzeczywiście można je uznać za podmioty polityki intraregionalnej? Ich obszary działalności nie obejmują przecież całego regionu, a jedynie jego mniejsze lub większe fragmenty. Mimo to, twierdzenie takie wydaje się uzasadnione w obliczu następujących faktów:

- jeśli będą rozpatrywane łącznie, a jest to dopuszczalne, ponieważ są wysoce homogeniczne, to łączne terytorium ich działań będzie tożsame z regionem,
- mikroregionalne cele ich działalności w zdecydowanej większości przypadków nie są ze sobą sprzeczne i sumują się w cele rozwoju regionalnego,
- tworzą sieci współpracy i wzajemnej pomocy w osiągnięciu tych celów,
- występują razem wobec podmiotów spoza regionu w obronie jego interesów,
- polityka tych, których gminy lub powiaty mają silne funkcje egzogeniczne, rodzi konsekwencje o charakterze regionalnym lub subregionalnym, czasem nawet silniejsze niż wywoływane działaniami samorządu województwa,
- zaspokajają te potrzeby mieszkańców właściwych im fragmentów regionu, które są również odczuwane przez mieszkańców całego regionu.

Pozostałe cechy podmiotu polityki intraregionalnej charakteryzują samorząd zarówno gminny, jak i powiatowy. Oba są bowiem są ulokowane wewnątrz regionu i sprawują władzę zdobytą w wyborach.

3. Cele polityki intraregionalnej

Określenie samorządów wojewódzkiego, powiatowych i gminnych jako podmiotów polityki intraregionalnej pozwala na zdefiniowanie jej celów. Uznając, że z jednej strony zostały one zdefiniowane przez ustawodawcę w aktach prawnych mających dla tych samorządów charakter ustrojowy, natomiast z drugiej, że są one przez te samorzady uszczegóławiane i rozwijane w działalności bieżącej, zadanie to można wykonać na dwa sposoby. Pierwszy polega na zdefiniowaniu celów polityki intraregionalnej na podstawie treści prawa regulującego działalność jej podmiotów, natomiast drugi – na użyciu analizy przesłanek i skutków ich działalności. Efekty obu metod zostały zaprezentowane poniżej.

W przypadku samorządu województwa pierwszym z zadań, wskazanym w najważniejszej dla niego ustawie³, jest określenie jego strategii. Wydaje się jednak błędem stawianie jej jako celu samego w sobie, jest ona bowiem planistycznym instrumentem osiągania innych celów. Wobec tego cele polityki intraregionalnej samorządu województwa to cele, jakie zdaniem władzy ustawodawczej powinny być postawione w każdej regionalnej strategii. Są nimi⁴: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej⁵; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Konstruując strategię, większość z samorządów wojewódzkich do ustawowych dodaje jeszcze własne cele, czasem nawet od nich liczniejsze. Na przykład samorząd województwa dolnośląskiego uznał, że celami strategii są m.in.: aktywizowanie mieszkańców Dolnego Śląska przez zwiększanie ich zaangażowania w realizację zadań publicznych, wskazanie kierunków rozwoju gospodarczego i infrastrukturalnego, a także poprawa warunków życia mieszkańców⁶. Samorząd województwa podkarpackiego przyjął, że strategia służy przełamywaniu strukturalnych problemów gospodarczych i społecznych województwa⁷. Z kolei władze samorządu województwa łódzkiego za jedną z przesłanek planowania strategicznego przyjęły

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity, DzU 2001 nr 142, poz. 1590.

⁴ Zgodnie z art. 1, ust. 1, pkt 1-5 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity DzU 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁵ Nawiasem mówiąc, trudno znaleźć odpowiedź na pytanie, dlaczego wskazano tu tożsamość lokalną a nie regionalną.

⁶ Uchwała nr XLVIII/649/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020.

⁷ Uchwała nr LXIII/790/06 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 20 października 2006 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020.

zapewnienie wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej województwa⁸. Są to zatem indywidualne cele polityki intraregionalnej, charakterystyczne dla tych województw, oparte na regionalnych aktach prawnych, jakimi są strategie. Prócz ustawowych i indywidualnych celów wynikających z ich strategii jako cele omawianej polityki należy także traktować składowe prowadzonej przez samorząd województwa polityki rozwoju, o których mowa w art. 11⁹ wspomnianej ustawy¹⁰. Analogicznie cel polityki intraregionalnej samorządu powiatowego to wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, o których mowa w art. 4, ust. 1, pkt 1-22 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹, natomiast w przypadku samorządu gminnego jest nim zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, szczególnie w zakresie, o którym mowa w art. 7, ust. 1, pkt 1-20 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹².

Przechodząc do drugiego z ujęć celów polityki intraregionalnej, należy zaznaczyć, że jest ono wynikiem autorskiej analizy zawartości merytorycznej wspomnianych wyżej zadań i składowych polityki rozwoju, a także literatury dotyczącej kryteriów i metod ich wykonywania. Ponadto zidentyfikowane tą drogą cele są właściwe w przeważającej większości dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, a różnice dotyczą jedynie terytorialnej skali ich osiągnięcia.

Pierwszym z tak definiowanych celów jest rozwój gospodarczy terytorium, w stosunku do którego dany samorząd prowadzi swoją politykę. Uznając ten cel za główny, można go podzielić na cele operacyjne, takie jak: bezpieczna struktura funkcjonalna i struktura zagospodarowania jednostki terytorialnej, sprzyjające prawne i infrastrukturalne warunki rozwoju przedsiębiorczości, gospodarcza aktywność ludności, pozyskane, pożądane inwestycje, zaktywizowane niewykorzystywane wcześniej składniki majątku gospodarczego, korzystny stan podaży i popytu na niektórych rynkach, stały wzrost liczebności miejsc pracy, mocna pozycja konkurencyjna przedsiębiorstw, stałe upowszechnianie innowacji, dobry stan rolnictwa, wyeliminowane lub skompensowane ujemne efekty zewnętrzne¹³ podmiotów gospodarczych, rozwinięte podmioty generujące ważne dodatnie efekty zewnętrzne¹⁴.

⁸ Uchwała nr LI/865/2006 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020.

⁹ Art. 11, ust. 2, pkt 1-9 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity DzU 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹⁰ Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania i powszechną dostępność treści omawianych aktów prawnych składowe polityki rozwoju województwa oraz zadania powiatu i gminy nie zostaną tu wyspecyfikowane.

¹¹ Art. 4, ust. 1, pkt 1-22 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity DzU 2001 nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹² Art. 7, ust. 1, pkt 1-20 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity DzU 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹³ Więcej na temat efektów zewnętrznych w: [Lichtarski 1997, s. 338].

¹⁴ Więcej o samorządowym kreowaniu rozwoju gospodarczego w: [Sztando 1999, s. 79-108; Sztando 2005, s. 232-243].

Drugi z celów głównych to rozwój społeczny. Należy go rozumieć jako kreowanie i zaspokajanie potrzeb ludności. Składa się on z takich celów operacyjnych, jak: wysoki poziom wiedzy, zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, bezpieczna przestrzeń publiczna i prywatna, stała ochrona zdrowia, zaspokojone potrzeby infrastrukturalne, zredukowane do minimum problemy społeczne, dostępny transport osobowy, zredukowane do minimum bezrobocie, estetyka miejsc publicznych, powszechność sportu, turystyki i rekreacji, powszechność działalności kulturalnej, zabezpieczona spuścizna kulturalna, prawidłowe funkcjonowanie rodzin, aktywność obywatelska, postawy patriotyczne, bogactwo kapitału społecznego.

Trzecim z celów głównych jest zapewnienie rozwoju zrównoważonego przedmiotowego terytorium. Osiągnięcie go polega na takim kreowaniu rozwoju społecznego i gospodarczego, w którym odbywałyby się one z poszanowaniem i w równowadze z potrzebami środowiska naturalnego. Składające się nań cele operacyjne to: racjonalna, gospodarcza i społeczna eksploatacja zasobów środowiska naturalnego, jego prawna ochrona, usunięcie źródeł zanieczyszczeń i jego sanacja, utworzenie nowych ekosystemów, zredukowanie zużycia nośników energii, maksymalizacja wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zabezpieczenie zanieczyszczeń przed przedostawaniem się do środowiska naturalnego, minimalizacja wolumenu wytwarzanych zanieczyszczeń, recycling i unieszkodliwianie odpadów.

4. Instrumenty polityki intraregionalnej

Niezależnie od tego, czy na cele polityki intraregionalnej spojrzymy przez pryzmat zadań jej podmiotów, czy też przyjmując optykę przesłanek i skutków ich działalności, należy stwierdzić, że są one liczne i wysoce zróżnicowane. Ich łączny zakres merytoryczny obejmuje niemal wszystkie procesy cywilizacyjne zachodzące w regionie. Nie dziwi zatem fakt, że instrumentarium służące ich osiągnięciu musi być równie bogate. Jego identyfikację najlepiej rozpocząć od zdefiniowania kategorii instrumentu polityki intraregionalnej. Zdaniem autora jest nim każda informacja, działanie lub zaniechanie działania podmiotu tej polityki, wywierające wpływ na rozwój regionu (jego fragmentu) lub na działania instytucji, organów i osób oddziałujących (mogących oddziaływać) na ten region (jego fragment). Instrumentami są również działania i informacje niezbędne do konstrukcji, wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania określonych wyżej instrumentów. Definicja ta wymaga rozwinięcia. Przede wszystkim główną cechą ww. instrumentów jest wywoływanie przez nie, zgodnych z celami polityki intraregionalnej, zmian stanu regionu. Istotne jest również to, że nie muszą być bezpośrednio ukierunkowane na region. Adresatami niektórych mogą być obiekty niestanowiące elementu regionu, ale na region ten oddziałujące. Wskazać również trzeba, że powinny być one traktowane nie tylko jako kategorie prawnie określone, ale również prawnie dostępne, tzn. niezdefiniowane w prawie, ale nie sprzeczne z nim.

W związku z tym, że rozpiętość palety celów, jakie stawiają sobie podmioty polityki intraregionalnej, jest bardzo duża, niemal każde ich działanie może być traktowane jako instrument tej polityki. Nie istnieje zatem możliwość wyspecyfikowania ich wszystkich. Poniższa, autorska klasyfikacja ma w związku z tym na celu przede wszystkim zbudowanie obrazu możliwości, jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego w procesie kreowania rozwoju ich regionu. Nie ma rozłącznego charakteru i opiera się ona na kryterium formy oddziaływania. Składają się na nią niżej opisane instrumenty.

Instrumenty przymusu administracyjnego to poparte potencjalną sankcją władztwo samorządowe w stosunku do podmiotów przyjmujące głównie postać: nakazów¹⁵, zakazów¹⁶, zezwoleń¹⁷ i przepisów¹⁸.

Instrumentami infrastruktury społecznej są samorządowe podmioty powołane do zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności oraz usługi świadczone zarówno na ich bazie, jak i bez jej wykorzystania, a także różne formy wsparcia wybranych form aktywności prywatnej oraz publicznej. Podzielić je można na:

- opiekuńcze, które tworzą jednostki opiekuńcze, oraz usługi świadczone na ich bazie,
- edukacyjne, na które składają się np.: szkoły samorządowe wszystkich szczebli i ich działalność edukacyjna, placówki kształcenia nauczycieli i ich działalność szkoleniowa, ośrodki wychowawcze i ich działalność, samorządowe stypendia za wyniki w nauce, wsparcie udzielane szkołom społecznym i prywatnym,
- socjalne, stosowane przede wszystkim za pośrednictwem samorządowych instytucji pomocy i opieki społecznej w postaci pomocy materialnej, usług opiekuńczych, usług mieszkalnych oraz poradnictwa,
- kulturalne, aplikowane głównie przy wykorzystaniu samorządowych instytucji kultury w postaci np.: usług kulturalnych, materialnego wsparcia działalności kulturalnej, promocji dorobku i spuścizny kulturowej, ochrony zabytków oraz pozyskiwania imprez kulturalnych,
- sportowe, bazujące głównie na samorządowych jednostkach organizacyjnych prowadzących tego typu działalność i stosowane w postaci: budowy i udostępniania infrastruktury sportowej, organizowania i wspierania działalności sportowej, promocji sportowych postaw, stypendiów sportowych oraz pozyskiwania imprez sportowych,
- rekreacyjne, na które składają się: samorządowe jednostki organizacyjne działające w sferze rekreacji i ich usługi, udostępniane publicznie urządzenia rekre-

¹⁵ Zobowiązujących imiennie określonych adresatów do pewnych zachowań.

¹⁶ Zabraniających nieoznaczonym adresatom wykonywania pewnych działań.

¹⁷ Dających prawo do prowadzenia określonej działalności każdemu, kto spełnia warunki wskazane w aktach prawnych.

¹⁸ Określających pakiety reguł, jakie muszą być przestrzegane podczas realizacji niektórych prywatnych lub publicznych czynności.

acyjne, organizacja i wspieranie rekreacji, promocja rekreacji, a także pozyskiwanie imprez rekreacyjnych,

- medyczne, które tworzą: samorządowe jednostki ochrony zdrowia i ich usługi, środki wsparcia prozdrowotnej działalności innych podmiotów, promocja zdrowego trybu życia, rehabilitacja.

Instrumentami infrastruktury technicznej są: ogólnodostępne, samorządowe urządzenia infrastruktury technicznej: podmioty zajmujące się ich budową, modernizacją i utrzymaniem: usługi świadczone przy ich wykorzystaniu oraz formy wsparcia rozwoju innej infrastruktury technicznej. Można je sklasyfikować na:

- drogowe, składające się z: samorządowych podmiotów powołanych w celu rozwoju oraz zapewnienia funkcjonowania infrastruktury drogowej i okołodrogowej, budowy, utrzymania i modernizacji samorządowej infrastruktury drogowej i okołodrogowej, organizacji i kontroli ruchu kołowego,
- wodociągowe, na które składają się: podmioty powołane w celu rozwoju i zapewnienia funkcjonowania infrastruktury wodociągowej, budowa, utrzymanie i modernizacja infrastruktury służącej pozyskaniu, uzdatnieniu, dystrybucji i sprzedaży wody, sprzedaż wody,
- kanalizacyjne, składające się z: podmiotów powołanych w celu rozwoju i zapewnienia funkcjonowania infrastruktury kanalizacji sanitarnej, budowy, utrzymania i modernizacji infrastruktury kanalizacji sanitarnej oraz oczyszczalni ścieków, usług w zakresie odbioru i oczyszczania ścieków.
- hydrotechniczne, w skład których wchodzi: samorządowe podmioty powołane w celu rozwoju i zapewnienia funkcjonowania infrastruktury hydrotechnicznej, sieci kanalizacji deszczowej, sieci urządzeń melioracji szczegółowej, sieci urządzeń służących do regulacji biegu cieków wodnych, a także infrastruktura zabezpieczeń przeciwpowodziowych,
- kolejowe, na które składają się: podmioty świadczące usługi transportu kolejowego,
- kołowe, w skład których wchodzi: przedsiębiorstwa komunikacyjne i usługi świadczone za ich pomocą,
- lotnicze, czyli porty lotnicze i usługi świadczone na ich bazie,
- elektroenergetyczne i gazownicze, polegające na udzielaniu przez samorządy wsparcia w realizacji inwestycji o długim okresie zwrotu podmiotom komercyjnym zajmującym się dystrybucją energii elektrycznej i gazu,
- teleinformatyczne, na które składają się podmioty tworzące sieci teleinformatyczne i świadczące usługi związane z Internetem,
- ciepłownicze, w skład których wchodzi przedsiębiorstwa energetyki ciepłej i usługi przez nie świadczone.

Instrumentami informacyjnymi są wszelkie informacje przekazywane odbiorcom wewnętrznym i zewnętrznym przez samorządy terytorialne oraz ich jednostki i spółki. Ta grupa składa się głównie z instrumentów:

- zbiorczych, którymi są streszczenia lub pełne wersje samorządowych dokumentów planistycznych,
- indywidualnych, którymi są: zawiadomienia, obwieszczenia lub niewładcze zalecenia pokontrolne.
- promocyjnych, którymi są m. in.: foldery, oferty inwestycyjne, portale internetowe, przekazy medialne, wizyty studialne, imprezy promocyjne.

Instrumenty poznawcze podzielić można na instrumenty kontrolne oraz instrumenty o charakterze wyłącznie diagnostycznym. Za pomocą działań kontrolnych sprawdzana jest zgodność postępowania osób i podmiotów z przepisami prawa oraz postanowieniami umów. Zaliczyć można do nich kontrolę: zgodności przestrzennej¹⁹, środowiskową²⁰, podatkową²¹, usługową²², obrotu napojami alkoholowymi, umów²³. Pozostałe to instrumenty poznawcze, czyli takie, które nie mogą skutkować sankcjami, a mają jedynie charakter diagnostyczny. Instrumentami tymi są np.: diagnozy, prognozy i badania ankietowe.

Instrumenty rynku pracy to samorządowe instytucje pracy i prowadzona przez nie działalność, a także formy wsparcia rozwoju rynku pracy. Można do nich zaliczyć: pośrednictwo pracy, zasiłki, działalność szkoleniową, poradnictwo i informację zawodową, prace specjalne²⁴, kluby pracy²⁵.

Instrumenty rozwoju gospodarczego to wszelkie możliwości stymulowania przez samorządy terytorialne regionalnych, subregionalnych lub mikroregionalnych struktur przedsiębiorczości. Można je podzielić na instrumenty:

- rynku pieniężnego, których funkcja polega głównie na udzielaniu poręczeń,
- podatkowe, w tym: ulgi i zwolnienia w podatkach oraz opłatach lokalnych,
- gospodarki mieniem samorządu, w skład których wchodzi np.: opłaty za korzystanie z terenów, obiektów i urzędzeń,
- usług komunalnych, którymi są ceny za usługi świadczone przez samorządy, a także zasady korzystania z usług,
- umowne, którymi są umowy między samorządem a podmiotem lub grupą podmiotów gospodarczych, np. w zakresie promocji lub partnerstwa publiczno-prywatnego,
- parki przemysłowe, czyli spółki udostępniające przedsiębiorstwom przemysłowym, w celu ich rozwoju, zespoły nieruchomości i infrastruktury²⁶,

¹⁹ Zgodności działań zmieniających strukturę przestrzeni z prawem przestrzennym.

²⁰ Przestrzegania przepisów dotyczących środowiska naturalnego.

²¹ Prawidłowości naliczania i przekazywania podatków stanowiących dochód budżetu samorządu.

²² Prawidłowości świadczenia usług przez jednostki i spółki samorządu oraz koncesjonariuszy.

²³ Wywiązywania się partnerów ze zobowiązań wynikających z umów, których stroną jest samorząd lub jego jednostka czy spółka.

²⁴ Prace interwencyjne, prace użyteczności społecznej, staże, przygotowania zawodowe.

²⁵ Forma pomocy bezrobotnym napotykanym szczególnie trudności w podjęciu zatrudnienia.

²⁶ W skład których wchodzi zwykle nieruchomości pozostałe po restrukturyzowanych lub likwidowanych przedsiębiorstwach.

- parki naukowo-technologiczne, czyli spółki udostępniające przedsiębiorcom zespoły nieruchomości i infrastruktury, utworzone w celu przepływu *know-how* ze sfery nauki i badań do praktyki gospodarczej,
- inkubatory przedsiębiorczości, czyli spółki tworzące preferencyjne warunki do powstawania i rozwoju nowych przedsiębiorstw,
- instytucje proinnowacyjne, jak np.: parki innowacji oraz centra badań, których celem są prace badawczo-rozwojowe i komercjalizacja ich wyników,
- agencje rozwoju regionalnego, czyli spółki prowadzące różną działalność prorozwojową, np. poręczeniową, promocyjną, szkoleniową i doradczą.

Instrumenty oddziaływania bezpośredniego na rozwój jednostek i spółek samorządowych to działania uprawnionych organów samorządu (właściciela) mające na celu kształtowanie ich rozwoju. Do instrumentów z tej grupy można zaliczyć: tworzenie i likwidację samorządowych jednostek oraz spółek, przystępowanie do nich, powierzanie zarządu nimi, zmiany wysokości udziałów (liczby akcji), wykarczanie poza sferę użyteczności publicznej, powierzanie zadań samorządowych²⁷, udzielane zamówień²⁸.

Instrumenty koncepcyjno-organizacyjne obejmują działania służące optymalizacji doboru i aplikacji pozostałych instrumentów polityki intraregionalnej. Należą do nich: doskonalenie kadr i organizacji procesów samorządowych, konsulting²⁹ i planowanie.

Instrumenty finansowe to różnorodne transfery pieniężne przekazywane przez samorządy innym podmiotom. Są nimi dotacje dla: budżetów innych samorządów, organizacji pozarządowych, beneficjentów regionalnego programu operacyjnego³⁰, beneficjentów innych samorządowych programów pomocowych.

Instrumenty bezpieczeństwa to podmioty i działania zapewniające bezpieczeństwo ludzi oraz mienia, a także pomoc w sytuacjach zagrożeń. Instrumentami tymi są m. in.: straże miejskie oraz gminne, wspieranie ochotniczych straży pożarnych, edukacja w zakresie bezpieczeństwa, inspekcja oraz prewencja sanitarna, monitoring wizyjny, programy profilaktyczne³¹, magazyny przeciwpowodziowe³², systemy zarządzania kryzysowego, kontrole przestrzegania przepisów prawa związanych z bezpieczeństwem.

Instrumenty prośrodowiskowe to działania, jakie może podjąć samorząd w celu ochrony lub sanacji środowiska naturalnego. Należą do nich głównie:

²⁷ Osobom fizycznym i prawnym, jednostkom organizacyjnym bez osobowości prawnej.

²⁸ Np.: na roboty budowlane, na dostawę dóbr wykorzystywanych w realizacji zadań samorządowych lub na usługi świadczone na rzecz mieszkańców.

²⁹ Czyli korzystanie przez samorządy z doradztwa firm konsultingowych.

³⁰ Udzielane przez samorząd województwa w większości ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, ale zgodnie z kryteriami, które w znacznym stopniu określone są przez zarząd województwa.

³¹ Adresowane do społecznych grup wysokiego ryzyka tworzenia lub ulegania zagrożeniom.

³² Zawierające techniczne środki przeciwdziałania powodzi i jej skutkom.

- prawne formy ochrony przyrody, takie jak np.: parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, uznanie za pomnik przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,
- założenia zielone, czyli tereny zieleni, zadrzewienia i parki,
- zalesienia i wspieranie zalesień oraz nasadzenia roślinności śródpolnej,
- edukacja ekologiczna ludności,
- termomodernizacja budynków samorządowych,
- rekultywacja składowisk odpadów przemysłowych i rekultywacja gleb,
- refundacja kosztów działań proekologicznych osób prawnych i fizycznych,
- gospodarka odpadami komunalnymi, czyli selektywna zbiórka, recycling, utylizacja i składowanie odpadów oraz rekultywacja składowisk,
- likwidacja nielegalnych składowisk odpadów.

Do **pozostałych instrumentów** można zaliczyć lobbing prowadzony przez wszystkie samorządy w celu uzyskania korzystnych decyzji władz wyższych szczebli oraz negocjacje treści umów zawieranych z władzami państwowymi, których przedmiotem są działania służące rozwojowi regionu.

5. Zakończenie

Jak widać, podmioty, cele i instrumentarium polityki intraregionalnej są bardzo obszerne. Nie powinien zatem dziwić fakt, że znaczna część rozwoju regionów, a co za tym idzie – całego państwa, jest efektem działań w jej ramach prowadzonych. Jest to z jednej strony naturalna konsekwencja decentralizacji zarządzania publicznego, a z drugiej – przesłanka do poświęcania omawianej polityce szczególnej uwagi wyrażającej się przede wszystkim intensyfikacją badań służących jej doskonaleniu. Chodzi tu przede wszystkim o dalszą decentralizację, udoskonalenie zestawu celów wojewódzkiej polityki intraregionalnej, poszukiwanie skutecznego i efektywnego instrumentarium polityki intraregionalnej wszystkich samorządów oraz rozwój metod zarządzania strategicznego i operacyjnego.

Literatura

- Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2001.
- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Atla 2, Wrocław 1999.
- Dahl R. A., *Modern Political Analysis*, Prentice Hall, London 1991.
- Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003.
- Jaźwiński I., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce w warunkach integracji europejskiej*, Europa Regionu, Warszawa 2004.
- Klasik A., *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, AE, Katowice 2002.

- Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Lichtarski J., *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, AE, Wrocław 1997.
- Payne A. (red.), *The New Regional Politics of Development*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2009.
- Szlachta J., *Nowy paradygmat rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z UE*, Walkowska Wydawnictwo, Szczecin, 1999.
- Sztando A., *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999 nr 7-8.
- Sztando A., *Obszary lokalnej polityki gospodarczej*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1083, AE, Wrocław 2005.

INTRAREGIONAL POLITICS – CONCEPT, SUBJECTS, AIMS AND INSTRUMENTS

Summary: The article is devoted to key issues of intraregional politics. In the introductory part, the author constructs his own definitions of this politics, identifies its subjects, and builds two classifications of its goals. Then he describes intraregional politics instrument category and presents its main features. The last part of the study includes the classification of intraregional politics instruments based on the criterion of form of their influence on the region structures.