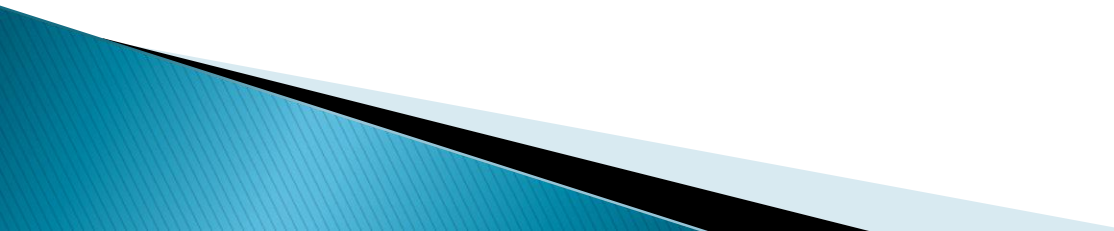


„Uwarunkowania i wyzwania dla budowy nowego modelu publicznej interwencji na rzecz trwałego rozwoju regionów Polski po roku 2020”

*VI Konferencja Krakowska „Polska w Europie wielu prędkości”
17– 18 czerwca 2013*

Tadeusz Markowski KPZK PAN

Polityka po roku 2020

- ▶ Potrzeba zmiany paradygmatu polityki regionalnej to nie tylko sprawa wewnętrzna Polski, ale i całej UE.
 - ▶ Niezależnie od krajowych koncepcji i teoretycznych modeli polityki regionalnej powielamy model UE i przekształcamy go do na własny użytek polityczny.
- 

- ▶ System UE jest ideologicznie i socjalnie atrakcyjny, ale ma niską wydajność. Jego alokacyjna słabość ujawnia się w **krajach beneficjentach**, które nie stworzyły prawnego i racjonalnego systemu wsparcia publicznego bazującego na własnych środkach i pod kątem specyficznych krajowych problemów.

Uwarunkowania i wyzwania w formułowaniu polityki regionalnej

- ▶ **Uwarunkowania** – to czynniki zewnętrzne i wewnętrzne (uwarunkowania krajowe i międzynarodowe) związane z zasobami i systemami przyrodniczymi, gospodarczymi i społecznymi oraz tendencje i skokowe zmiany, na które w przyjętym okresie czasu nie mamy wpływu a ich występowanie determinuje prowadzenie polityki regionalnej
- ▶ **Wyzwania to:**
- ▶ część uwarunkowań, które w przyjętym horyzoncie są potraktowane, jako zmienne zależne czyli możliwe do zmiany w wyniku prowadzonej polityki (Są przedmiotem świadomego strategicznego wyboru politycznego i stają się przedmiotem dalszej ich operacjonalizacji oraz
- ▶ selektywnie wybrane cele dla polityki wynikające z przewidywanych trendów i zmian w zjawiskach społecznych, gospodarczych, środowiskowych.

- ▶ Lista uwarunkowań może być bardzo szeroka. W dokumentach strategicznych mamy szereg uwarunkowań i wyzwań. Niestety jeśli chodzi o wyzwania panuje tu swoisty bałagan i płytkość podejścia.
- ▶ W konsekwencji przez popełnianie błędów metodologicznych, brak kompleksowych diagnoz, nie jest możliwe na podstawie oficjalnych dokumentów wskazanie kierunków (niezbędnych) zmian systemów regulacyjnych i organizacyjnych.

Tabela 1. Wyzwania i dylematy z Raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”

Wyzwanie	Dylemat
1. Wzrost konkurencyjności	Wykorzystanie szans rozwojowych vs Dryf rozwojowy
2. Sytuacja demograficzna	Wykorzystanie potencjału ze zwiększania się długości trwania życia vs Kosztowne społeczno-ekonomiczne skutki zmian w sferze struktury wieku
3. Wysoka aktywność pracy oraz adaptacyjność zasobów pracy	Adaptacyjna mobilność vs Niepewna stabilność
4. Odpowiedni potencjał infrastruktury	Przyspieszenie wymiany, rozwoju i poprawy relacji społecznych vs Infrastrukturalne bariery wymiany gospodarczej i więzi społecznych
5. Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne	Harmonizacja wyzwań klimatycznych i energetycznych czynnikiem rozwoju vs Poza bezpieczeństwem energetycznym i bez jasnych celów w ochronie środowiska

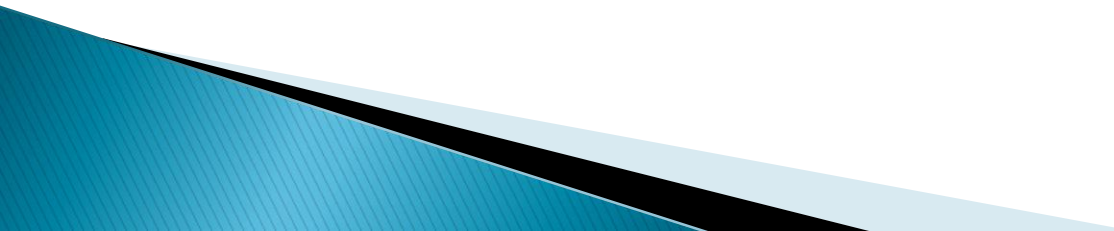
<p>6. Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego</p>	<p>Kapitał intelektualny jako główne źródło konkurencyjności Polski w globalnej gospodarce vs Powiększający się dystans Polski wobec rozwiniętych gospodarek świata w obszarze kapitału intelektualnego</p>
<p>7. Solidarność i spójność regionalna</p>	<p>Efektywne wykorzystanie szans rozwojowych wszystkich regionów vs Trwała polaryzacja rozwoju</p>
<p>8. Poprawa spójności społecznej</p>	<p>Spójność społeczna odpowiadająca na nowe wyzwania vs Spójność społeczna czasu transformacji</p>
<p>9. Sprawne państwo</p>	<p>Kompleksowy i aktywnie wdrażany program reform na rzecz państwa, które daje obywatelowi poczucie bezpieczeństwa oraz możliwość realizacji swoich praw i indywidualnych aspiracji vs Niesprawne państwo jako bariera rozwoju oraz niewłaściwa relacja państwo – obywatel</p>
<p>10. Wzrost kapitału społecznego Polski</p>	<p>Szanse kapitału rozwojowego 2030 vs Pułapka kapitału przetrwania i adaptacji</p>

Analiza – Wyzwanie czy uwarunkowanie?

- ▶ Taka analiza powinna być podstawą do opracowania scenariuszowych operacyjnych modeli polityki regionalnej państwa. Przykład; Ujednolicenie instrumentów i zasad w ramach UE także na poziomie globalnym – wyzwanie czy uwarunkowanie? (Polska walczy przeciwko pewnym zasadom Pakt klimatyczny)
- ▶ SRR –2020 – jeden scenariusz umiarkowanego rozwoju? (błąd metodologiczny)

Wyzwania

- ▶ Zewnętrzny system wsparcia wywołuje wewnętrzną nierównowagę i napięcia, których skala będzie się dopiero ujawniała i nasilała.
- ▶ Zdyskontowaniu dochodowych efektów wsparcia przeciwdziała słabość polskiego kapitału, przejmowanie renty transformującej się gospodarki przez kapitał zagraniczny (To ważne uwarunkowanie i wyzwanie dla polityki regionalnej).

- ▶ **Podstawowym problemem współczesnego rozwoju staje się niedopasowanie systemu instytucjonalnego i praktyki planistycznej wobec narastających sprzeczności między dynamiką funkcji a petryfikacją zagospodarowania.**
 - ▶ **Pogłębiają się niesprawności rynku (market failure) i pogłębiają się ułomności funkcjonowania władzy (governmental failure).**
- 

Zagrożenia wobec nowej polityki

- ▶ Zagrożenie: brak koncepcji kontynuacji polityki wokół hasła spójności terytorialnej, projektów zintegrowanych obszarów funkcjonalnych, wzrost niepewności, co do przyszłości polityki regionalnej w UE, blokowanie przez polityków wprowadzenia nowych instrumentów finansowania zintegrowanych projektów rozwoju

Skutki obecnej polityki i wyzwanie wobec nowej polityki regionalnej

- ▶ Dotychczasowa Polska polityka wbrew formalnym deklaracjom:
- ▶ nasiliła procesy polaryzacji między i wewnątrzregionalnej,
- ▶ przyczyniała się do poprawy stanu infrastruktury jednakże bez adekwatnego wzrostu siły nabywczej i produktywności gospodarki.
- ▶ Populistyczna dystrybucja środków doprowadziła do fragmentacji systemów infrastruktury nie pozwalając na wywołanie satysfakcjonującego mnożnikowego efektu wzrostu oraz wzmocnienia bazy dochodowej zarządców majątku gwarantującego ich restytucję i eksploatację (lub tworzenie realnych funduszy amortyzacji) nakładów prowadzi do deficytu,

Wyzwania

- ▶ Transfer kapitałów za granice i przejmowanie renty i korzyści infrastruktury przez kapitał zagraniczny.- wskazanie do modelu polityki – niezbędne są podatki związane z dochodami majątkowymi i opłatami za korzystanie z infrastruktury?
- ▶ Presja ze strony państw wyżej rozwiniętych do wprowadzania regulacji faworyzujących kraje z rentą innowacyjną i technologiami związanymi z inwestycjami w ochronę środowiska (wewnątrz krajów polityka wsparcia tego sektora prowadzi w konsekwencji do wzrostu produkcji urządzeń ponad potrzeby lokalnych rynków o nie wykorzystywane są korzyści skali bez zapewnienie popytu na rynkach międzynarodowych – wymuszanie przez firmy tworzenia korzyści politycznych)

Wyzwania cd

- ▶ Problemy braku równowagi pomiędzy inwestycjami w infrastrukturę a zdolnością gospodarki do jej utrzymania (naruszyliśmy równowagę a nowa nie została jeszcze stworzona). Presja do życia na kredyt wybudowanych inwestycji infrastrukturalnych.
- ▶ ,
- ▶ Spekulacja na rynkach budowlanych i rynkach nieruchomości. Mało transparentny i biurokratyczny system wydawania pozwoleń na budowę, nie uporządkowane stosunki własnościowe oraz słabość a wręcz brak planowania przestrzennego sprzyja korupcji blokując procesy inwestycyjne i developerskie.

- ▶ Działania w atmosferze podejrzeń korupcyjnych przez administrację rządową i samorządową jest niedocenianym **ważnym uwarunkowaniem polityki regionalnej prowadzonej na wszystkich poziomach struktur władzy publicznej rządowej i samorządowej.**
- ▶ Mamy "kulturowo" uwarunkowany brak zaufania zarówno do sektora prywatnego ze strony struktur władzy publicznej oraz brak zaufania społeczeństwa do wybranych władz i prywatnego sektora gospodarczego. System wartości społecznych jest wewnątrznie sprzeczny a negatywne jego cechy przenoszone się do sfer instytucjonalnych i organizacyjnych i wytwórczych mających status własności publicznej czy komunalnej.

- ▶ W konsekwencji mamy inflację przepisów prawa i strukturalny problem z podejmowaniem decyzji (blokowanie procesu decyzyjnego i praca na jałowym biegu) przeregulowany system zarządzania
- ▶ Taki system tworzenia „buforowego” prawa jest wymuszany przez administrację i polityków w imię ochrony przed oskarżeniami korupcyjnymi.

- ▶ Okres dotychczasowego wsparcia regionów dał dochody, zwiększył konsumpcję, **przyzwyczaił do korzyści publicznych**. System społeczny, gospodarczy i polityczny będzie się bronił przed internalizacją cenową tych korzyści (tj., przed nowymi podatkami i opłatami); patrz lekcja Grecka.
- ▶ Asymetria w rozwoju funkcji wskutek uzyskanych środków i wtórna asymetria po – wycofaniu wsparcia w obecnej formie wywoła nowe zaburzenia.

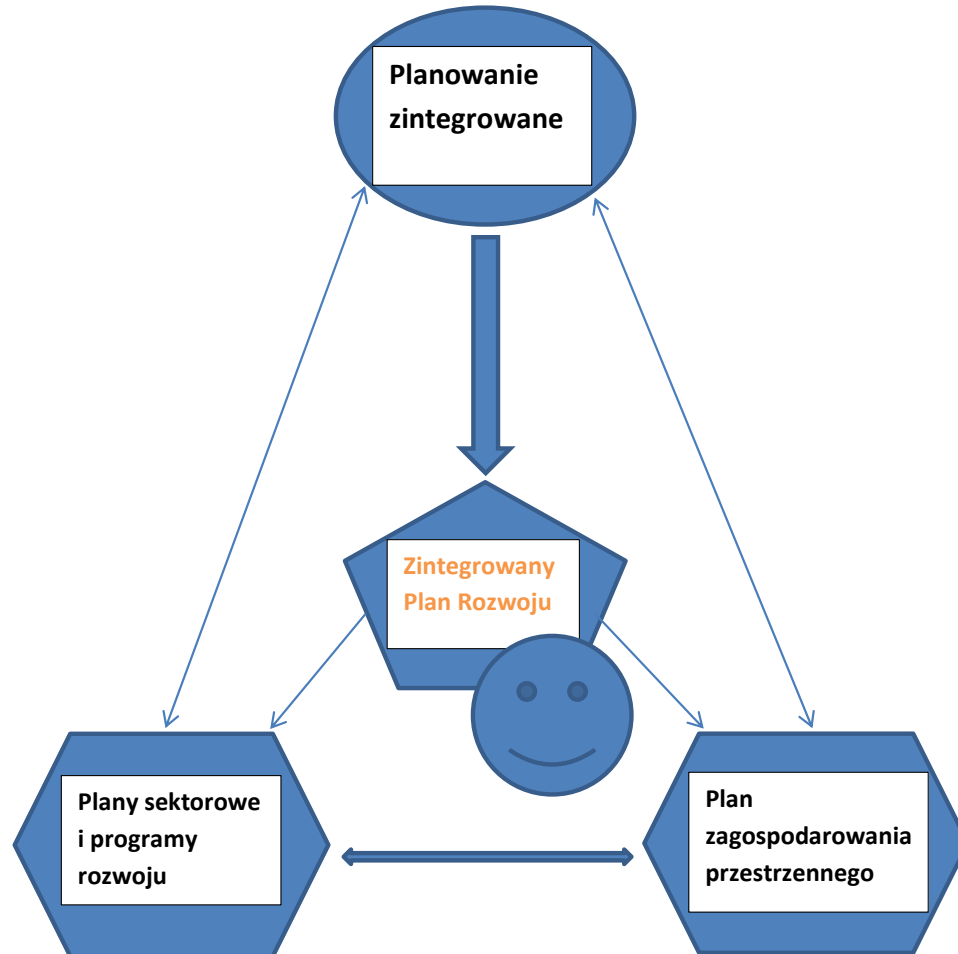
Wnioski i rekomendacje

- ▶ Jaki model polityki?
- ▶ Nie może to być model kontynuowany tj. polegający tylko na stworzeniu krajowego funduszu polityki regionalnej i utrzymaniu alokacji w obecnym systemie dystrybucji. System ten dał nam skok cywilizacyjny, ale na kruchych podstawach.
- ▶ Należy upowszechnić metody planowania zintegrowanego a w ramach procesów planowania upowszechniać stosowanie podobnych metod oceny skutków polityk i planowanych aktywności w ujęciu terytorialnym (metody oddziaływania – impact assessments methods oraz analiz skutków zewnętrznych (pozarynkowych) w podziale na skutki zewnętrzne: pozytywne i negatywne);

Paradygmat polityki regionalnej

- ▶ Politykę regionalną państwa (interregionalną) chcemy tu rozumieć, jako zintegrowaną politykę rozwoju, prowadzoną przez alokację środków w układach terytorialnych (administracyjnych i funkcjonalnych) zgodnie z priorytetami wyznaczonymi w systemie decyzji politycznych (dokumenty strategiczne), stosującą interwencje systemowe przez zmiany regulacyjne i fiskalne oraz selektywne sterowanie inwestycjami publicznymi i prywatnymi.
- ▶ Polityka zintegrowana przyspiesza korzystne procesy rynkowe, eliminuje systemowo koszty zewnętrzne w tym koszty środowiskowe
- ▶ **W docelowym modelu polityki regionalnej taką samą definicję powinniśmy móc zastosować do poziomu administracji samorządowej w regionach**

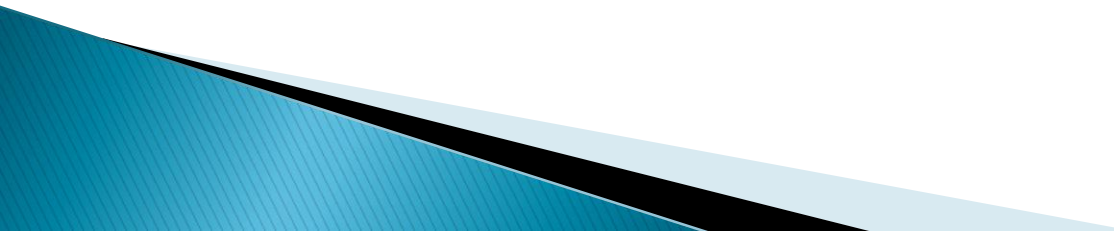
Zintegrowany plan rozwoju



- ▶ Nowe podejście oznacza większą rolę profesjonalnego planowania.

Wymaga:

- ▶ reorganizacji badań i prowadzonej statystyki,
- ▶ wprowadzenia dynamicznego podejścia w stosowaniu zasady subsydiarności w systemach organizacji władz terytorialnych,
- ▶ Odpolitycznienie, wzmocnienia, profesjonalizacji administracji,
- ▶ adekwatnych sposobów rozliczania korzyści z rozwoju tj., eliminującego konflikty i dylematy więźnia i innych pułapek społecznych,
- ▶ większego zaufania do współuczestników polityki oraz koncentracji kontroli na rezultatach.

- ▶ Nadrzędną strategią polityce rozwoju w sytuacji zglobalizowanej gospodarki musi być stałe dążenie **do internalizacji cenowej efektów zewnętrznych, czyli obniżanie niesprawności rynków.**
- 

- ▶ Oparcie się o własne zasoby i zwrotne mechanizmy finansowe (rewolwingowe fundusze) a nie subwencje i datacje.
- ▶ Finansowanie badań naukowych oparte na środkach krajowych i kapitał inwestujący w Polsce. Środki z funduszy UE mają być uzupełnieniem a nie czynnikiem dominującym w sterowaniu rozwojem polskiej nauki
- ▶ Reorganizacja rządu polski resortowej; gospodarka, łączenie spraw przemysłu, budownictwa, rolnictwa usług rynkowych i środowiska ,

- ▶ Trzeba odbiurokratyzować partnerstwo i budować je innym instrumentami nie tylko prawnymi.
- ▶ **Interesy publiczne w polityce**, jako podstawa decyzji muszą być uzgadniane i ujmowane w uchwalanych dokumentach będących podstawą polityki a nie tylko regulowane ustawowo. (Ustawą nakreślamy ramy (minimum, maksimum) a tam gdzie możliwe wprowadzamy system planowania publicznego i rozwiązywane są kwestie szczegółowe
- ▶ Dążyć do wprowadzenia (stworzenia) planowania zintegrowanego i wprowadzenia zintegrowanego planu rozwoju na poziomie regionów.
- ▶ Zmniejszyć podatki dochodowe, zwiększyć podatki majątkowe,
- ▶ Oprzeć samorządowe dochody wojewódzkie i powiatowe na udziale w podatku od nieruchomości

- ▶ **Realne upodmiotowienie samorządu wojewódzkiego jako podmiotu polityki w regionach (prawo do uchwalania podatków)**
- ▶ **Ograniczenie konkurencji podmiotowej (między jst) – rozgrywanie walki o inwestorów przez obniżanie opłat i podatków gminnych. Państwo musi regulować poziom konkurencji międzyregionalnej**

Stan obecny

Polityka rozwoju z elementami podejścia zintegrowanego	Sfera regulacji systemowych	Sfera publicznego wsparcia inwestycji bezpośrednich i pośrednich (w tym; kombinacja zwrotnych i bezzwrotnych mechanizmów finansowych ●)
System gospodarczy	+	+++●
System społeczny	+	++●
System środowisko i zagospodarowanie	++	++++●●

Stan docelowy

Zintegrowana polityka rozwoju	Sfera regulacji systemowych	Sfera publicznego wsparcia inwestycji bezpośrednich i pośrednich (w tym; kombinacja zwrotnych i bezzwrotnych mechanizmów finansowych)
System gospodarczy	+++	+●●●●
System społeczny	++	++●●
System środowisko i zagospodarowanie	+++++	+++●●●●