

Ireneusz Jaźwiński

Uniwersytet Szczeciński

ORCID 0000-0002-6532-4247

ijazwinski@wp.pl

Zasada równych szans w polityce regionalnej

Słowa kluczowe: polityka regionalna, zasada równych szans, polityka społeczno-ekonomiczna, zrównoważony rozwój, polityka rozwoju

Streszczenie. W prowadzeniu polityki regionalnej należy respektować zasadę równych szans. Celem artykułu jest zaprezentowanie zasady równych szans z perspektywy prowadzenia polityki regionalnej. W pracy wskazano na istotę polityki regionalnej oraz ważność zasady równych szans, a także przeanalizowano wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne polityki regionalnej w kontekście zasady równych szans. W końcowej części artykułu zawarto główne wnioski.

The principle of equal opportunities in regional policy

Keywords: regional policy, the principle of equal opportunities, socio-economic policy, sustainable development, development policy

Summary. The principle of equal opportunities should be respected in the conduct of regional policy. The aim of the article is to present the principle of equal opportunities from the perspective of regional policy. The paper indicates the essence of regional policy and the importance of the principle of equal opportunities, and also analyzed selected theoretical and practical aspects of regional policy in the context of the principle of equal opportunities. The final part of the article contains the main conclusions.

Wstęp

Współcześnie akcentowana jest ważność zasady równych szans, która może być rozpatrywana również z perspektywy polityki regionalnej, będącej jedną z podstawowych dziedzin ingerencji władz publicznych. W tych warunkach wdrażanie zasady równych szans może stanowić istotny element w realizacji polityki regionalnej. Celem artykułu jest zaprezentowanie zasady równych szans z perspektywy prowadzenia polityki regionalnej. Wskazano na wybrane powiązania między zasadą równych szans a polityką regionalną w aspektach teoretycznym i praktycznym. W pracy wykorzystano różne metody badawcze, w tym krytyczną analizę literatury przedmiotu i aktów prawnych oraz analizę i syntezę.

W poszczególnych częściach artykułu zaprezentowano wybrane aspekty i uwarunkowania rozpatrywanej problematyki: politykę regionalną jako dziedzinę ingerencji władz publicznych, zasady jako element polityki regionalnej w układzie morfologicznym, istotę i podstawowe wymiary zasady równych szans, zasadę równych szans w polityce regionalnej w zakresie kapitału ludzkiego, a także przeanalizowano w aspekcie zasady równych szans najważniejszą polską strategię dotyczącą polityki regionalnej: Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony (KSRR 2030)¹.

Polityka regionalna jako dziedzina ingerencji władz publicznych

Do form ingerencji władz publicznych należy zaliczyć politykę regionalną, zajmującą się przede wszystkim zjawiskami i procesami społeczno-ekonomicznymi zróżnicowanymi terytorialnie. Zdaniem autora niniejszej pracy można przyjąć, że polityka regionalna to świadome oddziaływanie jej podmiotów, głównie organów władz publicznych (a także innych podmiotów, np. organizacji społecznych), na jej przedmiot (stanowiony przez układy regionalne i poszczególne regiony) w określonych wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowaniach (np. ekonomicznych, społecznych, politycznych, prawnych), zmierzające do osiągnięcia określonych celów (np. optymalizacji funkcjonowania i rozwoju układów regionalnych) za pomocą odpowiednio dobranych narzędzi i środków zgodnie z regułami naukowymi, zwłaszcza nauk społecznych, w tym ekonomicznych².

Politykę regionalną uznaje się za ważną dziedzinę polityki publicznej. Wyodrębnianie polityki regionalnej jest związane z uwzględnianiem w polityce publicznej wymiaru terytorialnego. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że polityka regionalna to „całokształt świadomych działań władz publicznych, mających na celu inny sposób funkcjonowania i rozwój regionów [...], niż miałyby miejsce bez tej interwencji”³. Polityka regionalna obejmuje bardzo szerokie spektrum złożonych zagadnień, także społecznych i ekologicznych. Dlatego powinna być rozpatrywana we wzajemnie sprzężonym układzie społeczno-gospodarczym oraz środowiskowo-przestrzennym.

Za najbardziej ogólną przesłankę podjęcia i realizacji polityki regionalnej można uznać możliwość (perspektywę) poprawy sytuacji w układach regionalnych

¹ Zob. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, Warszawa 2019.

² I. Jaźwiński, *Kapitał ludzki w polityce regionalnej*, Szczecin 2017, s. 84.

³ M. Dutkowski, *Problemy ewaluacji polityki regionalnej*, [w:] *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, red. T. Stryjakiewicz, T. Czyż, Warszawa 2008, s. 37.

i poszczególnych regionach (w wymiarze regionalnym) oraz osiągnięcie stanu lepszego niż stan, do którego doprowadziłoby samoczynne działanie mechanizmu rynkowego (bez dodatkowej ingerencji władz publicznych). Polityka regionalna może być ukierunkowana na zmniejszanie zróżnicowań międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych, a także na realizację zasady równych szans. W literaturze słusznie wskazuje się, że „jeśli koszty i straty społeczne związane z występowaniem niedoskonałości rynku znacznie przewyższają koszty potencjalnej regulacji, to państwo powinno regulować rynek, żeby maksymalizować dobrobyt społeczny, czy też [...] zmniejszyć straty w poziomie tego dobrobytu występujące w sytuacji przedregulacyjnej”⁴.

W ramach prowadzonej polityki regionalnej są kształtowane różne wymiary układów regionalnych i poszczególnych regionów. Najważniejszym procesem w układach regionalnych i regionach jest rozwój regionalny, a podstawowym obszarem polityki regionalnej jest „działalność organów władzy publicznej, które podejmują działania w celu pobudzania i ukierunkowania rozwoju regionalnego”⁵. W ramach rozpatrywanej polityki są prowadzone oddziaływania na wszystkie wymiary układów regionalnych i poszczególnych regionów oraz rozwoju regionalnego, w tym na społeczny, gospodarczy (ekonomiczny), przestrzenny, środowiskowo-ekologiczny. Do ważnych wymiarów polityki regionalnej należy również zaliczyć dwa następujące: międzyregionalny (interregionalny) oraz wewnątrzregionalny (intraregionalny). Warto zauważyć, że w warunkach polskich „regionalną politykę społeczno-gospodarczą prowadzoną przez samorząd województwa nazwano polityką intraregionalną (wewnątrzregionalną)”⁶.

Zasady jako element polityki regionalnej w układzie morfologicznym

Polityka regionalna zawiera elementy składowe i ma określoną budowę, która może być nazywana układem morfologicznym. W literaturze przedmiotu przywiązuje się duże znaczenie do podejścia morfologicznego w nauce i praktyce, podkreślając, że „nauka dała impuls do powstania morfologii [...], dzięki zastosowaniu systemu

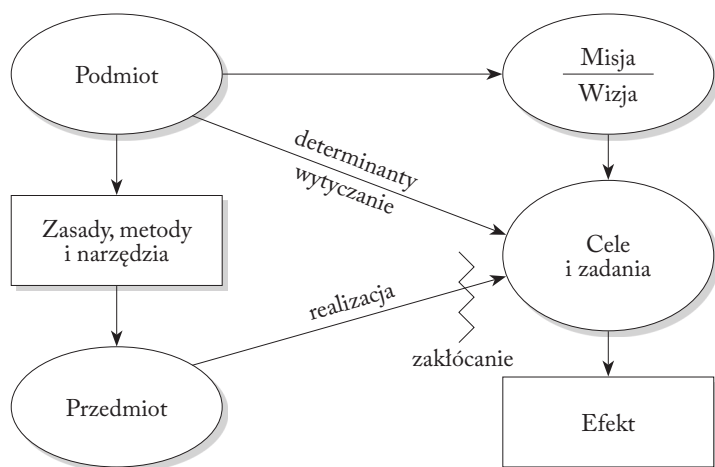
⁴ B. Fiedor, *Błędy rynku a błędy państwa – regulacja rynkowa versus regulacja publiczna*, „Ekonomista” 2013, nr 2, s. 194.

⁵ S. Korenik, *Kształtowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego ze szczególnym uwzględnieniem polityki regionalnej*, [w:] *Procesy konwergencji i dywergencji w Europie. Monografia jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Borowcowi*, red. E. Pancer-Cybulska, B. Baran, E. Szostak, Wrocław 2022, s. 23.

⁶ A. Ignasiak-Szulc, I. Jazwiński, *Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce*, [w:] *Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu*, red. E. Pancer-Cybulska, E. Szostak, Wrocław 2015, s. 357.

morfologicznego [...] można rozpoznać strukturę [...] rzeczywistej gospodarki”⁷. Najważniejszymi elementami (częściami składowymi) polityki regionalnej w układzie morfologicznym są: jej podmioty i przedmiot, cele i zadania, uwarunkowania (w tym determinanty) i zasady, metody i narzędzia (nazywane często instrumentami) oraz efekty (rezultaty). Za szczególny rodzaj niesprzyjających uwarunkowań można uznać zagrożenia, w tym realne i potencjalne. Wśród zagrożeń realnych można przykładowo wymienić skutki kryzysów międzynarodowych.

Wymienione elementy polityki regionalnej w układzie morfologicznym są wzajemnie sprzężone, aczkolwiek oddziałują na siebie w różnym stopniu. Charakteryzują się zmiennością w czasie i przestrzeni, a także można je w pewnych granicach aktywnie kształtować. Dla przykładu warto podać, że występujące uwarunkowania (w tym determinanty) wpływają na określanie celów i zadań, a z kolei te oddziałują na dobór narzędzi (instrumentów), wśród których duże znaczenia mają narzędzia prawne. Stosowanie podejścia morfologicznego ułatwia programowanie, realizację, a także analizę i ocenę polityki regionalnej. Na rycinie 1 zaprezentowano układ morfologiczny rozpatrywanej polityki.



Rycina 1. Układ morfologiczny polityki regionalnej

Źródło: W. Grzywacz, *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Szczecin 2005, s. 91.

Zasady polityki regionalnej to normy, wytyczne, wskazania, zalecenia, na których powinno opierać się prowadzenie tej polityki. Wiele z nich wynika z przepisów obowiązującego prawa. Zasady polityki regionalnej mają charakter względnie

⁷ W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005, s. 64.

lub bezwzględnie stały. Mogą być stosowane w prowadzeniu polityki regionalnej w różnych państwach i regionach. W ramach zasad polityki regionalnej można wyróżnić przynajmniej dwie zasadnicze grupy: zasady ogólnej polityki publicznej lub polityki społeczno-ekonomicznej (polityki społeczno-gospodarczej) mające zastosowanie w polityce regionalnej oraz zasady formułowane w ramach polityki regionalnej i jej specjalnie dedykowane.

Za istotne zasady przynależne do pierwszej grupy można uznać zasadę równych szans oraz zasadę społeczeństwa obywatelskiego, która dotyczy istnienia „instytucji i rozwiązań zapewniających obywatelom możliwość pluralistycznego działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji ich podmiotowości w różnych obszarach życia społecznego”⁸. Inną ważną zasadą w polityce regionalnej jest zasada subsydiarności, która polega na dążeniu do uwzględniania podmiotowości społeczności regionalnych i lokalnych. Realizacja tej zasady w polityce regionalnej respektuje założenie, że „sprawy publiczne związane z interesami mieszkańców i przedsiębiorców zlokalizowanych w regionie powinny mieścić się w gestii samorządu regionalnego”⁹. Poszczególne zasady polityki regionalnej mogą być wobec siebie komplementarne, np. wymienione zasady.

Istota i podstawowe wymiary zasady równych szans

Zasada równych szans wiąże się z równym traktowaniem i niedyskryminowaniem. W podejściach teoretycznym i praktycznym rozpatrywana zasada może być analizowana w różnych wymiarach. Zasada równych szans bywa często prezentowana w sposób aterytorialny (aprzestrzenny), jednak odnosi się również do aspektów terytorialnych, np. z punktu widzenia zamieszkiwania w mieście i na wsi czy w poszczególnych jednostkach terytorialnych, zwłaszcza regionalnych i lokalnych, w warunkach polskich w województwach, powiatach i gminach. Zasada równych szans jest obecna we współczesnej polityce regionalnej, szczególnie w jej segmentach finansowanych ze środków unijnych. Istnieją podmioty polityki regionalnej w Polsce przypisujące tej zasadzie duże znaczenie¹⁰.

Istotnymi są dwa wymiary stosowania zasady równych szans, dotyczące podejścia horyzontalnego oraz podejścia wertykalnego. Podejście horyzontalne przyjmuje, że każdy powinien mieć takie same możliwości bez względu na wiek, płeć,

⁸ D. Wojtczak, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego jako zasada naczelna konstytucji*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2018, nr 1, s. 253.

⁹ L. Patrzałek, *Funkcje samorządu regionalnego a problem niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju regionów*, [w:] *Procesy konwergencji i dywergencji w Europie...*, s. 59.

¹⁰ Zob. I. Jaźwiński, S. Doburzyński, *Szczegółowa koncepcja i metodologia badania ewaluacyjnego pn. „Ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPO WP na lata 2007–2013”*, Białystok 2015.

niepełnosprawność i koncentruje się ono przede wszystkim na przesłankach prawnie chronionych; natomiast podejście wertykalne zakłada, że grupy w szczególnie trudnym położeniu powinny być dodatkowo wspierane¹¹. W tym ujęciu zaznacza się, że przeciwdziałanie dyskryminacji nie opiera się jedynie na jej zaniechaniu; dbanie o równość szans to przede wszystkim aktywne działanie i planowanie rozwiązań przyczyniających się do zmniejszania barier, których doświadczają różne grupy społeczne w swobodnym dostępie do dóbr, usług, informacji, infrastruktury¹².

Z punktu widzenia zasady równych szans za ważne można uznać przede wszystkim dwa wymiary dyskryminacji: bezpośredni oraz pośredni. Dyskryminacja bezpośrednia jest postrzegana jako różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na jakiekolwiek przesłanki (np. wiek, wygląd, niepełnosprawność, płeć, narodowość lub przynależność etniczną, religię lub światopogląd itp.), którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiejkolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami¹³. Natomiast dyskryminacja pośrednia może wiązać się z pozornie neutralnym postanowieniem, zastosowaniem kryterium lub podjętym działaniem, które wywołuje negatywne następstwa¹⁴.

Do zasady równych szans nawiązują zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, a zwłaszcza artykuł 32 dotyczący zasady równości obywatela wobec prawa. W artykule tym stwierdzono, iż „wszyscy są wobec prawa równi” oraz „mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Wskazano również, że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Natomiast w artykule 33 Konstytucji szczególnie podkreślono zasadę równości kobiet i mężczyzn, akcentując równe prawa kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, a w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

¹¹ *Zasada równości szans w projektach PO RPW. Raport sporządzony na podstawie badania ewaluacyjnego Zasada równości szans w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013*, Warszawa 2010, s. 15.

¹² *Ibidem*.

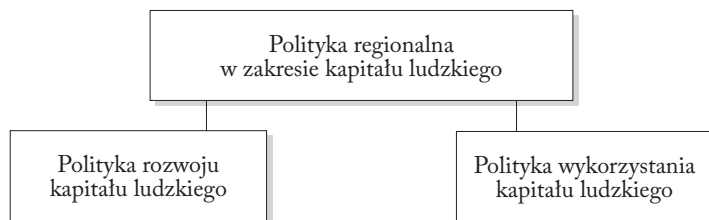
¹³ *Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014–2020*, Warszawa 2014, s. 7–8.

¹⁴ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010 Nr 254, poz. 1700 ze zm., art. 3).

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Zasada równych szans w polityce regionalnej w zakresie kapitału ludzkiego

Z perspektywy wdrażania zasady równych szans za podstawową dziedzinę polityki regionalnej można uznać politykę regionalną w zakresie kapitału ludzkiego, a zwłaszcza politykę rozwoju kapitału ludzkiego. Kluczowym czynnikiem rozwoju regionalnego, wymagającym szczególnego podejścia w polityce regionalnej, jest kapitał ludzki. Polityka regionalna może być realizowana z uwzględnieniem dwóch wymiarów kapitału ludzkiego¹⁶: rozwoju kapitału ludzkiego oraz wykorzystania tego kapitału. Na rycinie 2 zaprezentowano podstawowe segmenty polityki regionalnej w zakresie kapitału ludzkiego.



Rycina 2. Podstawowe segmenty polityki regionalnej w zakresie kapitału ludzkiego

Źródło: oprac. własne.

Opierając się na literaturze przedmiotu, należy wskazać, że wyodrębniona i rozpatrywana bezpośrednio „polityka rozwoju kapitału ludzkiego w wymiarze regionalnym jest stosunkowo młodym obszarem działalności władz publicznych”¹⁷. Za główne dziedziny polityki regionalnej rozwoju kapitału ludzkiego można uznać: politykę ludnościową, politykę zdrowotną oraz politykę edukacyjną (oświatową). W rozwoju kapitału ludzkiego znaczącą rolę mogą również odgrywać inne polityki publiczne, np. kulturalna, sportu, turystyki i rekreacji, a także niektóre dziedziny innych polityk: mieszkaniowej, infrastrukturalnej czy ekologicznej.

Zdaniem autora niniejszej pracy fundamentem prowadzenia polityki regionalnej w zakresie kapitału ludzkiego oraz kształtowania kapitału ludzkiego w wymiarze regionalnym powinno być racjonalne respektowanie zasady równych szans. Każdą z wymienionych dziedzin polityki regionalnej rozwoju kapitału ludzkiego, a zwłaszcza polityki zdrowotną i edukacyjną, można rozpatrywać w aspekcie zasady równych szans. W realizacji polityki regionalnej w praktyce zasada ta może

¹⁶ I. Jazwiński, *op. cit.*, s. 99.

¹⁷ Z. Przygodzki, *Wstęp*, [w:] *Regionalny wymiar polityki rozwoju kapitału ludzkiego. Przykład Włoch, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Polski*, red. Z. Przygodzki, Warszawa 2013, s. 9.

przejawiać się w kształtowaniu równych standardów w układach międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, szczególnie dla dzieci i młodzieży, czy kształcenia na poziomach podstawowym i średnim, a także w realizacji wyrównawczej polityki rozwoju kapitału ludzkiego: zdrowotnej i edukacyjnej we wskazanych zakresach.

Sformułowane postulaty dotyczące prowadzenia polityki regionalnej znajdują odniesienia w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Artykuł 68 Konstytucji nawiązuje do zasady równych szans w aspekcie zdrowotnym. W artykule tym wskazano, że „każdy ma prawo do ochrony zdrowia”, a „obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”. Ponadto podkreślono, iż „władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku”. Natomiast artykuł 70 Konstytucji wykazuje związki z zasadą równych szans w aspekcie edukacyjnym. W artykule tym wskazano, że „każdy ma prawo do nauki”, a „nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna”. Pokreślono również, że „władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia”.

Respektowanie zasady równości szans w kontekście racjonalnego prowadzenia polityki regionalnej rozwoju kapitału ludzkiego może być postrzegane jako czynnik przyczyniający się do realizacji szeroko rozumianej zasady zrównoważonego rozwoju oraz do równoważenia różnych polityk publicznych, zwłaszcza polityki społecznej z polityką regionalną, a także z polityką ekonomiczną (gospodarczą). Zrównoważony rozwój wiąże się z realizacją celów społeczno-gospodarczych na równi z celami ekologicznymi, środowiskowymi i przestrzennymi¹⁹. Polega na dążeniu do „zapewnienia wszystkim żyjącym obecnie ludziom i przyszłym pokoleniom dostatecznie wysokich standardów [...] przez wprowadzenie w życie zasady sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej”²⁰.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego a zasada równych szans

Prowadząc rozważania dotyczące zasady równych szans w polityce regionalnej, warto przeanalizować zapisy Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony (KSRR 2030)²¹, przyjętej przez

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...

¹⁹ I. Jaźwiński, M. Nowak, *Realizacja celów lokalnej polityki społecznej w gospodarce przestrzennej gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2, s. 106.

²⁰ H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010, s. 25.

²¹ Zob. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, Warszawa 2019.

Radę Ministrów we wrześniu 2019 r. Strategia ta jest uznawana za podstawowy dokument strategiczny polityki regionalnej w Polsce, a także polityki społeczno-ekonomicznej państwa realizowanej w układzie terytorialnym w perspektywie 2030 roku. Przyjęto w niej założenie, że polityka regionalna w perspektywie do 2030 roku wspiera zrównoważony rozwój całego kraju związany ze zmniejszeniem dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego różnych terytoriów oraz wspomaganiem rozwoju tych obszarów, które nie mogą w pełni rozwinać swojego potencjału rozwojowego lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze²².

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego może być analizowana z odniesieniem do różnych aspektów zasady równych szans, również dotyczących polityki regionalnej w zakresie kapitału ludzkiego, zwłaszcza polityki regionalnej rozwoju kapitału ludzkiego obejmującej przede wszystkim terytorialne wymiary polityki edukacyjnej oraz polityki zdrowotnej. W tym kontekście ważne jest, że w KSRR zadeklarowano promowanie modelu rozwoju społecznie i terytorialnie zrównoważonego. Warto podkreślić, iż realizacja tej strategii oddziałuje na sposób uwzględniania i wdrażania zasady równych szans w polityce regionalnej, aczkolwiek w całym dokumencie strategicznym bezpośrednio nie użyto kategorii „zasada równych szans”.

Celem głównym Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego jest efektywne wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów i ich specjalizacji dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju kraju, co ma tworzyć warunki do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym osiągnięciu spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym²³. Jednocześnie wytyczono następujące trzy cele szczegółowe: zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym; wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych; podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie²⁴.

Realizacji celu pierwszego ma służyć między innymi zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym oraz rozwój infrastruktury wspierającej dostarczanie usług publicznych i podnoszącej atrakcyjność inwestycyjną obszarów. W ramach celu pierwszego zwrócono również uwagę na wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców. Cel główny oraz pierwszy i trzeci cele szczegółowe uwarunkowują bezpośrednio realizację zasady równych szans w wymiarze terytorialnym. W KSRR podkreślono istotność działań zmierzających do wyrównywania różnicowań międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych w dostępie do infrastruktury usług publicznych, co

²² *Ibidem*, s. 4.

²³ *Ibidem*, s. 48.

²⁴ *Ibidem*, s. 2, 48.

jest kluczowe przede wszystkim w aspekcie kształtowania równych szans w ramach polityki regionalnej w zakresie kapitału ludzkiego.

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego określono siedem następujących wyzwań rozwojowych: adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie zagrożeń dla środowiska; przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych; rozwój i wsparcie kapitału ludzkiego i społecznego; wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek; rozwój infrastruktury podnoszącej konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i warunki życia w regionach; zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i między sektorami; przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji²⁵. Wyzwania te w sposób bezpośredni lub pośredni mogą dotyczyć uwarunkowań realizacji zasady równych szans w polityce regionalnej.

Z ogólnej perspektywy zasady równych szans w wymiarze terytorialnym najważniejszym wyzwaniem jest przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym i przestrzennej koncentracji. Mając na względzie dążenie do zapewnienia spójności terytorialnej w KSRR, wskazano, że znaczenie ma zwiększenie poziomu dostępu do usług (edukacyjnych, zdrowotnych, z zakresu kultury, społecznych, transportowych, doradztwa biznesowego) i podstawowych dóbr warunkujących włączenie się mieszkańców tych obszarów w procesy rozwojowe w szczególności z wykorzystaniem potencjału społeczności lokalnych oraz sektora ekonomii społecznej i solidarnej²⁶.

Dla realizacji zasady równych szans w polityce regionalnej ważne są również wyzwania związane z rozwojem i wsparciem kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. W KSRR podkreślono, że jakość kapitału ludzkiego stanowi jeden z kluczowych czynników determinujących wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz możliwości rozwojowe regionów²⁷. Zwrócono uwagę m.in. na ważność następujących czynników: dopasowanie kwalifikacji i umiejętności absolwentów do potrzeb rynku pracy; kształcenie ustawiczne; edukacja cyfrowa; popularyzacja ekonomii społecznej i solidarnej; kształtowanie potencjału kreatywnego, kulturalnego i intelektualnego.

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego zadeklarowano kierowanie się następującymi zasadami polityki regionalnej: subsydiarności, zintegrowanego podejścia terytorialnego, partnerstwa i współpracy, koncentracji terytorialnej i tematycznej, podejmowania decyzji opierających się na dowodach, warunkowości związanej z udzieleniem wsparcia publicznego po spełnieniu określonych kryteriów zrównoważonego inwestowania²⁸. Zauważono, że zrównoważone inwestowanie

²⁵ *Ibidem*, s. 2, 6.

²⁶ *Ibidem*, s. 37.

²⁷ *Ibidem*, s. 10.

²⁸ *Ibidem*, s. 43–46.

wpisuje się w zasadę trwałego, odpowiedzialnego i zrównoważonego rozwoju, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń, poprzez odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia²⁹.

Wśród instrumentów realizacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego wymieniono dokumenty programowe (krajowe i regionalne programy operacyjne), programy rozwoju (w tym programy wieloletnie), projekty strategiczne, polityki publiczne. Podkreślono ukierunkowanie krajowych programów operacyjnych, uwzględniających cele polityki regionalnej, na: innowacje, inteligentny wzrost; rynek pracy i adaptacyjność, włączenie społeczne i walkę z ubóstwem, edukację; dobre rządzenie; poprawę jakości powietrza, niską energochłonność, czystą energię, ograniczenie ekstremalnych skutków zmian klimatu, czystą wodę, ochronę przed powodzią i suszą, różnorodność biologiczną i ochronę przyrody oraz gospodarkę o obiegu zamkniętym; bezpieczeństwo energetyczne; dostępność transeuropejską i międzyregionalną; spójność terytorialną³⁰. Znaczna część wymienionych kierunków działań może sprzyjać realizacji zasady równych szans w wymiarze terytorialnym, np. włączenie społeczne, edukacja, spójność terytorialna.

Zakończenie

Zasada równych szans powinna zajmować ważne miejsce w polityce regionalnej, co w warunkach polskich jest również związane z przepisami obowiązującego prawa. Istnieją związki między prowadzeniem polityki regionalnej a wdrażaniem zasady równych szans. Polityka regionalna jest złożoną formą ingerencji władz publicznych w wymiarze terytorialnym, mogącą wpływać na zmniejszanie zróżnicowań regionalnych oraz wzmocnianie realizacji zasady równych szans. Jednocześnie analizowana zasada może być rozpatrywana jako element polityki regionalnej w układzie morfologicznym. Z perspektywy zasady równych szans szczególnie ważne jest racjonalne prowadzenie polityki regionalnej w zakresie kapitału ludzkiego, nakierowanej na tworzenie równych szans rozwojowych w aspektach międzyregionalnym i wewnątrzregionalnym.

Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego można zaliczyć do dokumentów strategicznych ważnych z punktu widzenia zasady równych szans w wymiarze terytorialnym. Realizacja KSRR oddziałuje na wdrażanie rozpatrywanej zasady w Polsce i jej układzie regionalnym. W strategii uwzględniono pośrednie lub bezpośrednie odniesienia do wybranych aspektów i uwarunkowań zasady równych

²⁹ *Ibidem*, s. 46.

³⁰ *Ibidem*, s. 102-103.

szans. Wydaje się jednak, że zagadnienia dotyczące analizowanej zasady mogły zostać zaprezentowane w sposób bardziej zintegrowany. W ramach KSRR określono między innymi cele, wyzwania, zasady i kierunki działań polskiej polityki regionalnej, z których niektóre wykazują związki z problematyką równych szans. Wiele założeń przyjętych w strategii sprzyja respektowaniu zasady równych szans.

Literatura

- Dutkowski M., *Problemy ewaluacji polityki regionalnej*, [w:] *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, red. T. Strykiewicz, T. Czyż, Warszawa 2008.
- Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005.
- Fiedor B., *Błędy rynku a błędy państwa – regulacja rynkowa versus regulacja publiczna*, „*Ekonomista*” 2013, nr 2.
- Grzywacz W., *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Szczecin 2005.
- Ignasiak-Szulc A., Jaźwiński I., *Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce*, [w:] *Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu*, red. E. Pancer-Cybulska, E. Szostak, Wrocław 2015.
- Jaźwiński I., *Kapitał ludzki w polityce regionalnej*, Szczecin 2017.
- Jaźwiński I., Doburzyński S., *Szczegółowa koncepcja i metodologia badania ewaluacyjnego pn. „Ocena stosowania zasady równości szans na wszystkich etapach realizacji RPO WP na lata 2007-2013”*, Białystok 2015.
- Jaźwiński I., Nowak M., *Realizacja celów lokalnej polityki społecznej w gospodarce przestrzennej gminy, „Samorząd Terytorialny”* 2012, nr 1-2.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Korenik S., *Kształtowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego ze szczególnym uwzględnieniem polityki regionalnej*, [w:] *Procesy konwergencji i dywergencji w Europie. Monografia jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Borowcowi*, red. E. Pancer-Cybulska, B. Baran, E. Szostak, Wrocław 2022.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, Warszawa 2019.
- Patrzałek L., *Funkcje samorządu regionalnego a problem niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju regionów*, [w:] *Procesy konwergencji i dywergencji w Europie. Monografia jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Borowcowi*, red. E. Pancer-Cybulska, B. Baran, E. Szostak, Wrocław 2022.
- Przygodzki Z., *Wstęp*, [w:] *Regionalny wymiar polityki rozwoju kapitału ludzkiego. Przykład Włoch, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Polski*, red. Z. Przygodzki, Warszawa 2013.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010 Nr 254, poz. 1700 ze zm.).
- Wojtczak D., *Zasada społeczeństwa obywatelskiego jako zasada naczelną konstytucji*, „*Dyskurs Prawniczy i Administracyjny*” 2018, nr 1.
- Wytczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020*, Warszawa 2014.
- Zasada równości szans w projektach PO RPW. Raport sporządzony na podstawie badania ewaluacyjnego Zasada równości szans w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, Warszawa 2010.