

PIOTR HAJDUGA

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PODSTAWY PRAWNO-ORGANIZACYJNE POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE NA POCZĄTKU XXI W.

Abstract: Bases Legally-organizational of Regional Policy in Poland at the Beginning of the 21st Century. The above article describes new determinants of regional policy in Poland. The regional policy is one of numerous fields of present economic policy. The regional policy is „all actions undertaken by the state in the scope of conscious influence on the social and economic development of individual regions”. Main aim of this paper is presenting the bases legally-organizational of regional policy in Poland at the beginning of the 21st century.

To sum up this discussion about the Polish regional policy, we can tell at the regional policy is constantly changing along with the development of civilization. It is dynamic by its nature and depends on general development. The regional policy is at present an extremely important, even the most important, element of attaining the basic goal of Poland which consists in achieving the balanced development of all its areas and preserving its internal economic and social cohesion at the same time.

The newest trends concerning conditioning of regional development are indicated. In Poland's situation general trends are intensified by peculiar determinants such as: integration with the European Union or the introduction of the public administration's reform.

Polska, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie UE, coraz skuteczniej stara się sprostać procesowi globalizacji gospodarki światowej, który charakteryzuje się różnorodnymi tendencjami. W krajach rozwiniętych globalizacja, wywierając presję na podniesienie konkurencyjności w procesie gospodarowania, sprzyja przyspieszeniu wzrostu gospodarczego. Jakkolwiek, w krajach słabiej rozwiniętych, globalizacja powoduje różnorakie zagrożenia, do których można zaliczyć nadmierny wzrost stopy bezrobocia, rosnące rozwarstwienie dochodów ludności, utratę i niestabilność rynków towarowych, utratę wpływów do budżetu, a przy tym konieczność szybkiej reakcji organów władzy publicznej na negatywne skutki globalizacji. Uznając proces rozszerzającej się globalizacji za nieunikniony, sądzi się, że działaniem najbardziej efektywnym jest dostosowanie się do niego, co łączy się nierozzerwalnie z tworzeniem

warunków do ciągłego podnoszenia konkurencyjności przez poszukiwanie coraz to nowszych możliwości wzrostu ich efektywności w różnych układach strukturalnych. Dotyczy to również układów przestrzennych, a więc i regionów.

W związku z powyższym konieczne stało się ustalenie przez polskie władze państwowe podstaw formalno-prawnych prowadzenia polityki regionalnej.

Ważnym krokiem w tym kierunku było uchwalenie *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (NSRR)*¹, traktowanej jako integralna część *Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju 2000-2002 (WNPR)*², określającego kierunki wydatkowania środków z budżetu UE w okresie przedakcesyjnym. Jednocześnie szesnaste nowych województw rozpoczęło prace nad swoimi strategiami rozwoju regionalnego, gdyż w wyniku reformy terytorialnej kraju z końca lat 90. XX w., samorząd wojewódzki stał się pełnoprawnym podmiotem polityki intraregionalnej, opartej na własnych środkach do realizacji własnych celów – na własną odpowiedzialność merytoryczną i materialną.

Podstawowym aktem prawnym definiującym system polityki rozwoju regionalnego w Polsce w latach 2000-2004 była *Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*³, która określała zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego oraz zasady współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym, a w szczególności instytucje wspierające rozwój regionalny, tryb prowadzenia działań z zakresu wspierania rozwoju regionalnego, a także zasady zawierania i wykonywania kontraktu wojewódzkiego, jako głównego krajowego instrumentu polityki regionalnej.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego zobowiązywała ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do opracowania projektów zasadniczych dokumentów, tj. *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* jako narzędzia tworzonego systemu polityki regionalnej oraz *Programu wsparcia*.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego w latach 2001-2006 była podstawowym dokumentem strategicznym stanowiącym podstawę programowania średnio-okresowej polityki regionalnej w Polsce. *NSRR* określała cele, priorytety i kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich z punktu widzenia polityki państwa. Stanowiła punkt odniesienia do preliminowania wysokości i kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa, w tym środków zagranicznych, na realizację kontraktów wojewódzkich oraz innych zadań (m.in. programów doradczych, informacyjnych oraz działań o charakterze pilotażowym) z zakresu rozwoju regionalnego. *NSRR* określała także sposób koordynacji działań wszystkich ministrów oraz funduszy celowych, które były zgodne z celami i zasadami polityki rozwoju regionalnego państwa, były terytorialnie ukierunkowane i przewidziane do wdrożenia w ramach kontraktów wojewódzkich.

¹ *Uchwała* (2000).

² Komitet Integracji Europejskiej przyjął *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2002* 22 grudnia 1999 r., a 10 stycznia 2002 r. jego rozszerzenie obejmujące także rok 2003.

³ *Ustawa* (2000).

Zgodnie z założeniami *NSRR*, strategicznym celem polityki regionalnej państwa było tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej w procesie integracji z Unią Europejską. Cel ten osiągnąć przez tzw. priorytety, czyli⁴:

- rozbudowę i modernizację infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności;
- restrukturyzację bazy ekonomicznej i tworzenie warunków jej dywersyfikacji;
- rozwój zasobów ludzkich;
- wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją;
- rozwój współpracy regionów.

NSRR była jedną z podstawowych średniookresowych strategii strukturalnych, stanowiącą podstawę do przygotowywania *Programu wsparcia* oraz zawierania negocjowanych na ich podstawie kontraktów wojewódzkich między rządem a samorządami województw.

Model rozwoju zaproponowany w *NSRR* w niewystarczający sposób proponował jednak działania wspierające szanse rozwoju innowacyjnej gospodarki. W związku z tym w niewielkim stopniu realizował cele dotyczące promowania konkurencyjności gospodarczej w regionach związane ze Strategią Lizbońską⁵.

W konstrukcji *NSRR* widoczna była dominacja polityki spójności UE, która była zgodna z logiką programowania horyzontalnego jednego dla całego kraju programu operacyjnego (*Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego – ZPORR*), natomiast kłóciła się z ideą kontraktów wojewódzkich, które nie były zawierane ze wszystkimi regionami naraz, ale z każdym z osobna. W *NSRR* brakowało wyraźnego zdefiniowania obowiązków polityki rozwoju regionalnego Rady Ministrów, a także podstawowych instrumentów. Czym innym było bowiem nakreślenie ogólnych założeń dla wspólnej polityki rządu i samorządów terytorialnych, a czym innym wyodrębnienie w ramach tych wspólnych celów – działań rządowych⁶.

Równolegle z *NSRR* Rada Ministrów przyjęła w formie rozporządzenia *Program wsparcia na lata 2001-2002*⁷, który operacjonalizował priorytety zawarte w *NSRR* i definiował rodzaje zadań kwalifikujących się do uzyskania wsparcia, wskazywał okres ich obowiązywania, kryteria wyłaniania obszarów ubiegających się o wsparcie i procedury jego otrzymania. Celem ogólnym *Programu wsparcia* było wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz poszczególnych jego obszarów dla wzmocnienia konkurencyjności, wzrostu poziomu życia oraz spójności społecznej,

⁴ Załącznik do Uchwały nr 105 (2000).

⁵ Grosse (2009), s. 2.

⁶ *Ibidem*, s. 4.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów (2000). Patrz również nowelizacja tego rozporządzenia z 11 kwietnia 2001 r. (Dz.U. 2001, nr 39, poz. 460), a także Rozporządzenie Rady Ministrów (2002, 2003, 2004). Rada Ministrów przyjęła *Program wsparcia na rok 2001-2002* 28 grudnia 2000 r., a 28 maja 2002 r. jego rozszerzenie obejmujące także rok 2003. 16 marca 2004 r. Rada Ministrów przyjęła *Program wsparcia na rok 2004*.

gospodarczej i przestrzennej, zarówno w relacjach wewnętrznych, jak i z państwami oraz regionami Wspólnoty Europejskiej. Cel ogólny był realizowany przez działania wynikające z programów wojewódzkich, które uzyskały wsparcie rządu⁸.

W latach 2001-2006 *Program wsparcia* stanowił podstawę do zawierania i wdrażania kontraktów wojewódzkich, które miały formę umowy cywilno-prawnej polskiego rządu i samorządu województwa. Umowa ta dotyczyła projektów i programów rozwojowych województwa wspieranych przez Radę Ministrów. Kontrakt określał wymiar wsparcia, precyzował wykaz zadań, na które miało być udzielone wsparcie, źródła ich finansowania – także po stronie innych podmiotów samorządowych i prywatnych. Ponadto, wyznaczał okres obowiązywania umowy, szczegółowy harmonogram wykonywania zadań, sposoby i terminy rozliczeń finansowych, tryb sprawozdawczości i kontroli, postępowanie w przypadku wykrycia nieprawidłowości itp.

Kontrakt wojewódzki w latach 2001-2004 był instrumentem koordynacji działań rządu i samorządu województwa w obszarze polityki regionalnej, który racjonalizował wydatki publiczne przeznaczone na rozwój regionalny i przyczyniał się do osiągnięcia wysokiego stopnia realizacji celów rozwoju regionalnego za rozsądną cenę oraz sprzyjał eliminowaniu nieefektywnego użycia środków publicznych⁹.

Obowiązywanie dokumentu określającego cele i kierunki wspierania rozwoju regionalnego państwa w średnim horyzoncie czasu utrzymała *Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju*¹⁰, która regulowała m.in. zawieranie kontraktów wojewódzkich na okres 2005-2006.

Integracja z Unią Europejską wymagała przeprowadzenia szybkich i efektywnych zmian poprawiających poziom konkurencyjności polskiej gospodarki, a to związane było przede wszystkim z podniesieniem atrakcyjności poszczególnych regionów. W związku z powyższym, polskie władze państwowe przygotowały *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR)*¹¹, dokument określający strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach jej członkostwa we Wspólnocie Europejskiej. *NPR* formułował cele i zawierał opis strategii zmierzającej do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z krajami i regionami UE, szacował spodziewane efekty planowanych interwencji i wpływ na przebieg procesów rozwojowych, wskazywał kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych oraz określał sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej w czasie wskazanym w tym planie. *NPR* określał także wysokość interwencji z Inicjatyw Wspólnotowych (EQUAL i INTERREG) oraz przedstawiał słabości polskiej gospodarki i życia społecznego w przededniu wejścia Polski do UE, wskazując kierunki działań, które należy podjąć dla ich przezwyciężenia.

⁸ Załącznik do Rozporządzenia... (2000).

⁹ Gęsicka (2006).

¹⁰ *Ustawa* (2004).

¹¹ *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006* (2003). Dokument ten przyjęty został przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 r.

Celem strategicznym *NPR* na lata 2004-2006 było rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym¹².

NPR stanowił podstawę negocjacji z Komisją Europejską kierunków i wysokości wsparcia środków funduszy strukturalnych na realizację rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, które później zawarto w dokumencie *Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW)*¹³, przedstawiającego strategię i priorytety działań funduszy i państwa członkowskiego UE, ich cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy i innych środków finansowych.

Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski w latach 2004-2006 były wdrażane za pomocą pięciu jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych (SPO) dotyczących wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP), rozwoju zasobów ludzkich (SPO RZL), restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich (SPO ROL), rybołówstwa i przetwórstwa ryb (SPO „Ryby”), a także infrastruktury transportowej i gospodarki morskiej (SPO „Transport”).

O dofinansowanie ze środków unijnych można się było ubiegać również w ramach dwufunduszowego *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (ZPORR)*¹⁴, który był zarządzany na poziomie krajowym, ale był wdrażany w systemie zdecentralizowanym na szczeblu poszczególnych województw. Wsparciu procesu wdrażania funduszy strukturalnych służył także stworzony do tego celu program operacyjny pomocy technicznej (PO PT).

*Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹⁵ zniósła obowiązek przygotowywania dokumentu, jakim była *NSRR*, pozostawiając lukę w obszarze programowania rozwoju regionalnego w średnim horyzoncie czasu. Zgodnie z zapisami znowelizowanej *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w perspektywie co najmniej siedmioletniej są obecnie określone przez *Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK)*¹⁶.

¹² *Ibidem*, s. 63.

¹³ *Podstawy Wsparcia Wspólnoty* (2003). Dokument ten przyjęty został przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 r. oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską 22 czerwca 2004 r. Zgodnie z załącznikiem II do Traktatu Akcesyjnego wszystkie projekty, które były przedmiotem decyzji Komisji Europejskiej w sprawie pomocy na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1267/99 ustanawiającego Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej, a które nie zostały ukończone, były i są nadal realizowane w ramach działającego na zbliżonych zasadach Funduszu Spójności.

¹⁴ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy* (2004); *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy* (2004).

¹⁵ *Ustawa* (2006).

¹⁶ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015* (2006). Została ona przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r., ale wbrew *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (art. 11) nie została uchwalona w trybie ustawy, co obniża rangę tego dokumentu.

Celem głównym *SRK* jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin¹⁷. Cel ten, a także problemy społeczno-gospodarcze wynikające z zapóźnień rozwojowych, niedoinwestowania polskiej gospodarki oraz warunków zewnętrznych, wskazują na następujące priorytety¹⁸:

- wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki;
- poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej;
- wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości;
- budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa;
- rozwój obszarów wiejskich;
- rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Z punktu widzenia rozwoju regionalnego, *SRK* wyróżnia dwa kierunki działań (cele główne) państwa. Pierwszy ma charakter horyzontalny i dotyczy podniesienia konkurencyjności polskich regionów. Drugi dotyczy wyrównywania szans rozwojowych obszarów problemowych.

Wadą tego dokumentu jest brak szczegółowych celów i priorytetów rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym oraz zasad prowadzenia polityki regionalnej. *SRK* nie podejmuje kwestii dotyczących m.in. zasad i kryteriów wsparcia finansowego w ramach polityki regionalnej państwa pozostawiając je do rozstrzygnięcia i zagospodarowania w ramach innego dokumentu i rozwiązań. *SRK* w niewystarczający sposób określa cele polityki regionalnej polskiego rządu, a zwłaszcza nie uzasadnia potrzeby interwencji terytorialnej Rady Ministrów z punktu widzenia interesów całego kraju. Nie różnicuje również instrumentów wsparcia w zależności od szczegółowych problemów regionalnych¹⁹.

W *SRK* znajdują się również kierunki polityki regionalnej państwa wobec polskich województw. W dużym stopniu przepisują one tylko do *SRK* wybrane działania realizowane przez szesnaście programów operacyjnych europejskiej polityki regionalnej. Oznacza to, że propozycja konkretnych działań polityki regionalnej państwa z wyjątkiem rządowego programu rozwoju województw wschodnich Polski, została ograniczona do samorządowej polityki rozwoju (tj. realizowanej przez szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych – RPO²⁰). Ponadto, wybór szczegółowych działań z tych programów nie może zastąpić braku określenia najważniejszych celów i zasad przestrzennej interwencji polityki regionalnej państwa²¹.

¹⁷ *Ibidem*, s. 29.

¹⁸ *Ibidem*, s. 30.

¹⁹ Grosse (2009), s. 7.

²⁰ Instrumentem realizacji RPO jest kontrakt wojewódzki. Zgodnie z art. 20 ust. 5 znowelizowanej *Ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* kontrakt wojewódzki jest umową zawieraną między zarządem każdego z województw a ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, określającą zasady i warunki dofinansowania programu operacyjnego. Kontrakt wojewódzki w obecnym kształcie nie spełnia jednak w pełni założeń, zgodnie z którymi został ustanowiony, ograniczając się do interwencji związanych z polityką strukturalną UE.

²¹ Grosse (2009), s. 8.

Cele i priorytety *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* realizowane są m.in. przez *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO)*²² – dokument strategiczny określający priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007-2013²³.

Celem strategicznym NSS jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej²⁴.

Obok celu strategicznego, NSS zakłada osiągnięcie horyzontalnych celów szczegółowych, z których większość także dotyczy zmian strukturalnych wynikających z wyzwań Strategii Lizbońskiej, *Strategicznych Wytucznych Wspólnoty (SWW)* oraz wniosków związanych z analizą słabych i mocnych stron polskiej gospodarki, tj.²⁵:

- poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowy mechanizmów partnerstwa;
- poprawy jakości kapitału ludzkiego i zwiększenia spójności społecznej;
- budowy i modernizacji infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski;
- podniesienia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju sektora usług;
- wzrostu konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałania ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- wyrównywania szans rozwoju i wspomagania zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Poza działaniami o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym cele NSS będą realizowane za pomocą programów i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych, tj.:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – EFRR i FS,
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – EFRR,
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) – EFS,
- szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych (16 RPO) – EFRR,
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) – EFRR,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) – EFRR,

²² *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (2006). Dokument ten został zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.

²³ Mając na uwadze zasadnicze znaczenie polityki spójności dla rozwoju państw i regionów w UE oraz trudności oddania strategicznego znaczenia tego dokumentu przy dokładnym tłumaczeniu z jęz. angielskiego, MRR podjęło decyzję o zmianie nazwy *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* na lepiej oddającą charakter tego dokumentu – *Narodowa Strategia Spójności (NSS)*.

²⁴ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (2006), s. 41.

²⁵ *Ibidem*, s. 42.

- Program Operacyjny Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT) – EFRR.

Jak już wcześniej wspomniano, cele polityki regionalnej państwa wyznaczają: *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015* oraz, w odniesieniu do środków UE, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013*. Wadą tych dokumentów jest to, że nie określają szczegółowych zasad i sposobów postępowania w zakresie różnych aspektów realizacji polityki regionalnej. Zastępczo kwestie te są regulowane na poziomie operacyjnym przez rozmaite dokumenty MRR (wytyczne, linia demarkacyjna). Dlatego też istnieje potrzeba zbierania zasad polityki regionalnej państwa odnoszących się do współczesnych celów i aktualnie realizowanych strategii, które tworzą bazę dla przygotowania nowych rozwiązań w dłuższym horyzoncie czasu²⁶.

Warto też odnotować, że w obecnych realiach naszego kraju częściowym rozstrzygnięciem dylematów dotyczących celów i priorytetów rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym, w tym w szczególności obszarów miejskich i wiejskich, zasad i racjonalnego doboru instrumentów polityki regionalnej, nowej roli regionów w ramach tej polityki oraz zarysu mechanizmu koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne resorty jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)*²⁷.

KSRR wprowadza wiele modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce, a wraz z nimi różnych polityk publicznych mających największy wpływ na osiąganie celów określonych w stosunku do terytoriów. Wiele propozycji dotyczy zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie i obejmuje zagadnienia współpracy, koordynacji, efektywności, monitorowania i ewaluacji. *KSRR* zakłada również dalsze wzmacnianie roli regionów w osiąganiu celów rozwoju kraju i w związku z tym zawiera propozycje zmian roli samorządów wojewódzkich w tym procesie oraz modyfikacji sposobu udziału w nim innych podmiotów publicznych.

Konkludując dotychczasowe rozważania na temat podstaw formalno-prawnych prowadzenia polityki regionalnej w Polsce należy stwierdzić, że po 2006 r. nastąpiła istotna korekta modelu polskiej polityki regionalnej. Dominującym nurtem tej polityki w dalszym ciągu są działania współfinansowane ze środków Wspólnoty Europejskiej. Zauważyć można również wzmocnienie pozycji samorządów województw, a także prowadzonych przez nie polityk intraregionalnych. Natomiast polityka interregionalna uległa wyraźnemu osłabieniu, czego wyrazem jest rezygnacja z opracowywania dokumentu *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Zamiast tego *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015* została rozbudowana o elementy przedstawiające plany działań inwestycyjnych w poszczególnych regionach. Nie prezentują one jednak spójnej polityki rządu w odniesieniu do poszczególnych województw, ale raczej elementy polityk intraregionalnych. Kolejnym wyrazem osłabienia polityki regionalnej państwa jest zmniejszenie zakresu terytorialnego zainteresowania rządu problematyką rozwoju

²⁶ *Polityka regionalna* (2008), s. 16.

²⁷ *KSRR* (2010). Dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

regionalnego faktycznie tylko do obszaru województw wschodniej Polski, czego przejawem jest opracowanie *Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej* i podjęcie pracy nad *Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej*²⁸.

Podsumowując należy stwierdzić, że w Polsce występują luki w hierarchii oraz systemie zależności dokumentów strategicznych programujących rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Brak jest również uporządkowania układu organizacyjnego oraz usystematyzowania podejmowanych przez poszczególne podmioty działań strategicznych, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym.

Prezentowana w opracowaniu problematyka została sformułowana na podstawie wniosków z dotychczasowej obserwacji prowadzenia polityki regionalnej w kontekście stosowanych rozwiązań krajowych i unijnych. W przeprowadzonych analizach kierowano się również obecnymi krajowymi uregulowaniami prawnymi oraz licznymi założeniami aksjologicznymi w zakresie systemu funkcjonowania administracji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym.

Realizacja polityki regionalnej powinna prowadzić do osiągnięcia przyjętych celów w myśl klarownie określonych zasad, które organizują jej przebieg. Polityka regionalna państwa jest jednym z najważniejszych instrumentów polityki gospodarczej rządu, łączącym i koordynującym wiele działań sektorowych państwa z działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym. Powinna również zmierzać do wprowadzenia zmian strukturalnych w gospodarce narodowej, modernizacji ekonomicznej i poprawy konkurencyjności we wszystkich regionach. Bardzo istotnym celem tej polityki jest budowanie potencjału wewnętrznego województw, zapewniającego możliwość długotrwałego ich rozwoju na podstawie czynników endogenicznych. Ponadto, polityka regionalna państwa musi wspierać wyrównywanie szans rozwoju w regionach problemowych, które bez tego typu wsparcia skazane są na stopniową marginalizację i trwałe ograniczenie dostępnych możliwości rozwoju. Wsparcie to powinno być zorientowane także na pobudzenie aktywności społecznej i poprawę sprawności działania administracji publicznej²⁹.

Polityka regionalna państwa powinna wspierać przede wszystkim te kierunki rozwoju, które są niezwykle istotne z punktu widzenia długofalowego rozwoju całego kraju. Następnie powinna wspomagać politykę rozwoju prowadzoną przez samorządowe województwa – jeśli jest ona istotna z punktu widzenia całego państwa lub stanowi priorytetowy kierunek rozwoju dla danego województwa, zapewniający rozwiązanie kluczowych problemów rozwojowych i poprawiający konkurencyjność gospodarczą danego regionu. Można zatem stwierdzić, że polityka regionalna państwa jest istotną płaszczyzną współpracy administracji rządowej i samorządów terytorialnych. Powinna również stwarzać warunki do szerszej współpracy między polskimi regionami³⁰.

²⁸ Grosse (2009), s. 5-6.

²⁹ *Strategia...* (2006), s. 143.

³⁰ *Ibidem*.

Literatura

- Gęsicka G., 2006, *Kontrakty wojewódzkie – instrumenty rządowej polityki regionalnej w systemie wdrażania nowej polityki spójności*, [w:] *Okres programowania 2007-2013*, ekspertyzy, tom I, MRR, Warszawa.
- Grosse T. G., 2009, *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla MRR na temat *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. MRR, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, MRR, Warszawa, lipiec, 2010.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, MRR, Warszawa, listopad, 2006.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Warszawa, styczeń 2003.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, Bruksela-Warszawa, grudzień, 2003.
- Polityka regionalna – refleksje do dyskusji*, MRR, Warszawa, kwiecień, 2008.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002* (Dz.U. 2000, nr 122, poz. 1326).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 maja 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002* (Dz.U. 2002, nr 73, poz. 666).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 maja 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2003* (Dz.U. 2003, nr 104, poz. 963).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na rok 2004* (Dz.U. 2004, nr 56, poz. 542).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006* (Dz.U. 2004, nr 166, poz. 1745).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006* (Dz.U. 2004, nr 200, poz. 2051).
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, MRR, Warszawa, listopad 2006.
- Uchwała nr 105 Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006* (M.P. 2000, nr 43, poz. 851).
- Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* (Dz.U. 2000, nr 48, poz. 550 z późn. zm.).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju* (Dz.U. 2004, nr 116, poz. 1206 z późn. zm.).
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).
- Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002* (Dz.U. 2000, nr 122, poz. 1326 z późn. zm.).
- Załącznik do Uchwały nr 105 Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006* (M.P. 2000, nr 43, poz. 851).