

JAN OLBRYCHT

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

**FUNKCJONOWANIE WOJEWÓDZTW
SAMORZĄDOWYCH W KONTEKŚCIE
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

Abstract: Author presents the analysis of the situation of polish regions in the public administration reform process. While explaining the main determinants of the regions' setting up, he underlines the importance of the subsequent stages of the administrative reform and in particular the importance of the first stage – creation of the local – municipal level.

The legal status of polish regions as the key element of their functioning is the second element of the analysis. The author explains the legal framework created during the first period after the establishment of the regional administrations and relevant regional policy instruments such as regional contract.

The third area of the analysis focuses on major weaknesses undermining the functioning of the regions in Poland. Among others, the author mentions the lack of appropriate instruments to manage the economic regional development, insufficiency of financial resources, lack of the formal leadership in the area of regional development. (Unclear division of competences between the state and the regional administration, creates obstacles and slows down the process of building administration capacity).

In view of the above the author proposes the following:

- relations between the state and the regional administration should be improved the regions' position in the distribution of the tax income should be strengthened;
- it is necessary to work out good patterns of partnership involving actors responsible for regional development;
- it is necessary to change structural funds implementation procedures by reinforcing the position of the regions through establishing 16 regional operational programmes.

Warunki tworzenia samorządu regionalnego

Województwa samorządowe powołane mocą *Ustawy z 5 czerwca 1998 r.*¹ powstawały w określonej sytuacji wpływającej zarówno na ich status, jak i możliwości odgrywania roli w procesie zarządzania rozwojem regionalnym.

Przed wszystkim należy pamiętać, że zmiany ustrojowe realizowane przez reformę terenowej administracji publicznej przebiegały w określonej sekwencji i ich pierwszym etapem było powołanie samorządu gminnego i tym samym upodmiotowienie społeczności lokalnych².

Pozytywne efekty powołania jednostek samorządu terytorialnego – lokalnego wywołało przekonanie o konieczności kontynuacji rozpoczętej reformy ustrojowej i w ten sposób usprawniania zarządzania sprawami publicznymi. Oczywiście było, że dalsze etapy reformy będą wymagały nie tylko regulacji prawnych zapewniających podmiotowość szerszym zbiorowościom, ale przede wszystkim decyzji dotyczących podziału terytorialnego kraju. Rozstrzygnięciu dylematu „dwu czy trójstopniowy podział terytorialny” towarzyszyła wielowątkowa debata odwołująca się do uwarunkowań historycznych (istniejących wcześniej powiatów), warunków ekonomicznych, organizacyjnych i politycznych.

Nie jest celem prezentowanego tekstu przeprowadzenie dokładnej analizy procesu tworzenia się określonych rozstrzygnięć legislacyjnych, odnotujemy tylko, że istotę tego dylematu oddaje w jakimś sensie tekst Konstytucji, w którym znajdujemy zapisy stwierdzające, że: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”, a „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego (autor) określa *Ustawa*”³. *Ustawa* zasadnicza rozstrzygnęła tylko o istnieniu samorządu gminnego, a decyzję o podziale terytorialnym pozostawiła do dalszych prac legislacyjnych nie wymagających zmiany Konstytucji. Zapis w Konstytucji wprowadza jednocześnie podział na samorząd lokalny i regionalny, z którego to zapisu można wysnuć wnioski, że dopuszczalny, zgodny z Konstytucją podział terytorialny może opierać się bądź na gminach i jednostkach samorządu regionalnego (zapewne autorzy tekstu Konstytucji mieli na myśli województwa), bądź na gmi-

¹ *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, nr 91, poz. 576 z późn. zmianami.

² *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst jednolity: Dz.U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 z późn. zmianami.

³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Art. 164, punkt 1 i 2.

nach, innych jednostkach samorządu lokalnego i jednostkach regionalnych. Tym samym późniejsze powołanie powiatów spełniało zapis ustawy powołania „innych jednostek samorządu lokalnego” i wpłynęło na zakres kompetencji przypisanych temu poziomowi władzy publicznej⁴.

Przyjęte w Konstytucji RP (1997 r.) rozstrzygnięcia wyraźnie wskazują, że w połowie lat 90. podjęto decyzję o powołaniu jednostek samorządu regionalnego (bez decyzji o ich liczbie), które „...mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe”⁵.

Jednostki samorządu regionalnego mają mieć swoje określone w ustawach zadania, które „...wykonują za pośrednictwem organów wykonawczych i stanowiących”. Zapisy te stanowiły punkt wyjścia do prac legislacyjnych mających na celu powołanie samorządu regionalnego, przypisania mu określonych zadań i zapewnienia adekwatnych do zadań źródeł dochodów. Określenie kompetencji jednostek samorządu regionalnego musiało się jednak wiązać z podziałem terytorialnym kraju, ponieważ typ zadań przypisanych im ustawowo, w dużym stopniu był zależny od ich wielkości, posiadanych instrumentów administracyjnych i funkcjonujących na terenie województwa potencjalnych partnerów realizacji rozwoju regionalnego.

Pojawia się pytanie: jakie były przyczyny podjęcia decyzji o powołaniu samorządu szczebla regionalnego i zamiarze powierzenia mu prowadzenia polityki rozwoju województwa? Niewątpliwie złożyło się na to kilka czynników, które muszą być analizowane we wzajemnych powiązaniach.

Omówione zmiany ustrojowe wywołały mechanizm identyfikacji mieszkańców i wybranych przez nich reprezentantów z własną społecznością, jej szansami rozwoju i pozycją w stosunku do innych jednostek samorządu. Zapewne dalszych badań wymaga zjawisko przystępowania władz samorządowych do budowy własnych strategii rozwoju lokalnego, mimo że nie przewidywały tego zapisy ustawowe. Przekonanie, że zarządzanie gminą wymaga wieloletniego planowania strategicznego zyskiwało coraz więcej zwolenników, tym bardziej, że proces samego budowania strategii pozwalał na lepsze rozpoznanie potrzeb mieszkańców, ułatwiał określenie szans i zagrożeń, wymagał wypracowania

⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zmianami.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 165, punkt 1.

wania kierunków rozwoju i długofalowych celów do osiągnięcia, a także budowania mechanizmów partnerstwa. Na poziomie lokalnym można więc było zaobserwować rosnące zainteresowanie planowaniem i programowaniem, które nie miało charakteru rytualnego, ale postrzegane było jako działanie ważne w praktyce. Należy także odnotować pojawienie się w tym czasie wielu opracowań poświęconych tworzeniu strategii rozwoju lokalnego⁶.

Czy lokalnie powstające zainteresowanie myśleniem strategicznym było refleksem procesu przebiegającego na szczeblu krajowym?

Istnieje wiele dowodów na to, że okres transformacji nie charakteryzował się od początku budowaniem trwałych relacji między planowaniem i programowaniem a zarządzaniem rozwojem gospodarczym kraju. Analiza średnio- i długookresowych programowych dokumentów rządowych wykazywała, że „...cehuje je wysoki poziom ogólności, a nawet ogólnikowości „i posiadają znikomą przydatność praktyczną dla kierowania krajem”⁷. Jednocześnie należy podkreślić coraz wyraźniejsze dostrzeganie polityki regionalnej w ramach strategii rozwoju gospodarczego kraju i próby wypracowywania zasad realizacji tej polityki⁸.

Ogromne znaczenie dla wypracowania zasad polityki regionalnej i w konsekwencji tworzenia jej ram instytucjonalnych miała perspektywa przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej i w tym też kontekście ważną rolę odegrał Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce powołany w 1995 r. na mocy porozumienia rządu polskiego z Komisją Europejską. Jego zadaniem było opracowanie diagnozy rozwoju regionalnego, ale również strategii tego rozwoju biorącej pod uwagę akcesję Polski do UE i włączenie się w europejską politykę regionalną. Prace tego zespołu potwierdziły, że dla właściwego prowadzenia polityki regionalnej niezbędne jest podjęcie decyzji o podziale terytorialnym kraju i wyraźne określenie roli, jaką w tym procesie ma

⁶ Por. np. A. Klasik, F. Kuźnik: *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, S. Dolata (red.) tom II. Uniwersytet Opolski, Opole 1998; E. Nowińska: *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin pogranicznych*. Poznań 1997; D. Wagner (red.), *Strategia rozwoju gospodarczego miast i gmin*. Municipium. Warszawa 1999; T. Domański: *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*. Warszawa 2000.

⁷ G. Lodkowska-Skoneczna: *Polityka rozwoju regionalnego w dokumentach programowych rządu w okresie transformacji – diagnoza*, [w:] *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000-2006*, J. Szlachta i A. Pyszkowski (red.), seria Polska Regionów nr 6, IBNGR Gdańsk-Warszawa 1999.

⁸ Por. W. Dziemianowicz., K. Gawlikowska-Hueckel., G. Lodkowska-Skoneczna, A. Pyszkowski., J. Szlachta, *Rozwój regionalny...*, op. cit. s.11.

odgrywać administracja publiczna szczebla centralnego, regionalnego oraz inni partnerzy społeczni.

Koniec lat 90. charakteryzuje się więc pozytywnymi efektami reaktywowania samorządów lokalnych, stanem prawnym pozwalającym na tworzenie samorządu regionalnego i rosnącą potrzebą stworzenia ram prawnych i instytucjonalnych niezbędnych do prowadzenia tak polityki regionalnej, aby zasady nią kierujące były zgodne z zasadami realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Powołanie samorządu regionalnego

W 1998 r. ustawodawca decyduje się na wybór drugiego wariantu przewidzianego w Konstytucji. Dochodzi do powołania, w drodze ustaw dodatkowych, jednostek samorządu lokalnego (powiaty) i regionalnego (województwa) i oczywiste jest, że wybór ten wiąże się z trójstopniowym podziałem terytorialnym kraju i istnieniem dużych jednostek regionalnych.

Już w trakcie procesu legislacyjnego poprzedzającego powstanie samorządu wojewódzkiego należało rozstrzygnąć, jakie będą jego kompetencje, a co za tym idzie, jaka będzie jego rola w realizacji polityki regionalnej, szczególnie w kontekście zbliżającego się członkostwa Polski w UE. *Ustawa o samorządzie województwa* w wersji przed późniejszymi zmianami, zawiera zapisy, z których można wnioskować, że głównym jego zadaniem jest prowadzenie polityki rozwoju województwa, która powinna wynikać z opracowanej strategii rozwoju województwa, realizowanej przez programy wojewódzkie⁹. Można więc stwierdzić, że ustawodawca przypisał nowemu samorządowi zadania związane z polityką intraregionalną precyzując nawet tak ważne elementy składowe polityki rozwoju regionalnego, jak „tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej...” czy „...wspieranie rozwoju nauki”¹⁰. W pierwotnym tekście *Ustawy* nie znajdziemy zapisów określających miejsce samorządu regionalnego w realizacji polityki interregionalnej państwa i dlatego od początku pojawia się wątpliwość, czy zgodnie z wcześniejszymi rekomendacjami powstały rzeczywiste ramy prawne niezbędne do prowadzenia polityki regionalnej. Bez wątpienia zrealizowano postulat nowego podziału terytorialnego kraju i stwo-

⁹ *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa...*, op. cit. art. 11 i 12.

¹⁰ *Ibidem*.

rzono funkcjonującą na określonym terenie jednostkę samorządu regionalnego, posiadającą osobowość prawną, kompetencje i skromny aparat administracyjny. Określono ustawowo źródła dochodu samorządu województwa, tryb nadzoru i kontroli jego działalności.

Zdefiniowanie zadań samorządu regionalnego zależało także od stopnia dekoncentracji administracji rządowej, czyli powołania na poziomie regionalnym rządowej administracji publicznej, kierowanej przez wojewodę i przypisania jej określonych zadań. Pierwotnie zdekoncentrowana administracja rządowa miała pełnić głównie funkcje nadzorczo-kontrolne, ostatecznie jednak przypisano jej zadania wiążące się również z rozwojem gospodarczym regionu, takie jak np. realizację procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, dla których wojewoda pełnił funkcję organu założycielskiego.

W rezultacie powstały dwie administracje szczebla regionalnego, których kompetencje ustawowo zostały rozdzielone, jednak od początku traktowały się wzajemnie jako potencjalni konkurenci.

Już pierwsze miesiące funkcjonowania samorządu regionalnego wykazały, że nie ma on ani wystarczających warunków organizacyjno-prawnych, ani finansowych do realizacji swego głównego zadania, czyli prowadzenia polityki regionalnej¹¹. Dodatkowo brak było podstaw prawnych pozwalających na włączenie województw do realizacji polityki regionalnej państwa jako aktywnych partnerów. Jedynym, zgodnym z prawem sposobem było przekazywanie dotacji na rzecz realizacji konkretnej inwestycji, czy przedsięwzięcia.

Tę lukę postanowiono zlikwidować przez uchwalenie *Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*¹², która wprowadzała nowe instrumenty organizacyjno-prawne: Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego oraz kontrakt wojewódzki, pozwalający na dwustronne uzgodnienie, jakiego typu przedsięwzięcia, zgodne z zapisami Narodowej Strategii, a wynikające z przyjętej przez samorząd regionalny strategii rozwoju, będą mogły być wsparte z poziomu krajowego. Powyższa *Ustawa* określała, że kontrakty mogą być zawierane na okres kilkuletni, a ustawa budżetowa będzie zawierała co roku limity finansowe na realizację kontraktów. Zapisy *Ustawy* omawiały szczegółowo procedurę przygotowania, realizacji, finansowania, a także monitorowania i kontroli kontraktów. Omawiany akt prawny stanowił zdecydowany postęp

¹¹ L. Patrzałek: *Finanse samorządów województw w latach 1999 i 2000*. Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2001.

¹² *Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*. Dz.U. nr 48, poz. 550 z późn. zmianami.

w opracowaniu zasad realizacji polityki regionalnej, ponieważ dawał możliwości rządowi do podjęcia interwencji w obszarach wyznaczonych Narodową Strategią, ale również przypisywał samorządowi regionalnemu aktywną rolę jako stronie kontraktu¹³. Wejściu w życie *Ustawy* towarzyszyła nowelizacja *Ustawy o samorządzie województwa*, która została uzupełniona o zapisy dotyczące możliwości występowania przez samorząd województwa o wsparcie z budżetu państwa na realizację programów wojewódzkich i zawierania kontraktów z Radą Ministrów.

Braki w funkcjonowaniu samorządów województw

Samorządy województw, zwane w *Ustawie „województwach”* nie zostały wyposażone w instrumenty pozwalające na realizację ich głównego zadania – prowadzenia polityki rozwoju regionu.

Niski poziom tzw. dochodów własnych (udziały w podatkach krajowych) spowodował, że zasadniczą rolę odgrywają dotacje, których poziom często przekracza 50% dochodów. Dodatkowo samorządy nie otrzymały środków na tzw. wkład własny w realizację i finansowanie zadań związanych z rozwojem regionalnym co spowodowało np., że w wielu przypadkach negocjowanie kontraktu było *de facto* negocjowaniem dotacji, a nie dwustronnym uzgadnianiem wspólnej realizacji i poziomów współfinansowania. Brak środków na prorozwojowe działanie regionalne spowodował, że samorządy regionalne nie miały środków na realizację swoich strategii i stawały się raczej inspiratorami czy też inicjatorami działań rozwoju. Wskazując na pozytywny aspekt tej sytuacji, można powiedzieć, że na plan pierwszy w działaniach województw od początku wysunęła się funkcja programującego działania rozwoju.

Samorządy województw nie zarządzają regionem, a tylko wybranymi dziedzinami, szczególnie grupami instytucji.

Prowadzenie polityki intraregionalnej wymaga jasnego określenia podmiotu tej polityki, który dysponuje odpowiednimi instrumentami organizacyjno-prawnymi oraz finansowymi (Klasik mówi o „przywódz-

¹³ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski: *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*. Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2002, s. 177.

twie regionalnym, „które prowadzi politykę strategiczną”¹⁴). Brak tych instrumentów, a jednocześnie funkcjonowanie dwóch administracji na poziomie regionalnym o rozdzielonych kompetencjach, ale pretendujących do podobnej pozycji w strukturze władzy powoduje, że samorząd regionalny, zajmuje się, obok innych jednostek samorządowych, częścią zadań publicznych. Jego aktywność sprowadza się w dużym stopniu do działalności bieżącej i nadzorowania instytucji, dla których pełni funkcję organu założycielskiego. W rezultacie, w oczach opinii publicznej, regionem zarządza wojewoda ale można zaryzykować tezę, że w rzeczywistości brak jest jasno zdefiniowanego przywództwa regionalnego.

Samorządy województw zostały „obarczone” ciężarami wcześniej rozpoczętych inwestycji centralnych.

Utworzenie województw samorządowych pozwoliło na podjęcie działań korygujących mechanizmy planowania i realizacji inwestycji o charakterze regionalnym. Założenie, że samorządy opracowując swoje strategie wskażą niezbędne dla województwa inwestycje, zrealizują je, racjonalizując koszty i pozyskując ewentualnie wsparcie ze środków budżetu państwa, pozwoliło na zaniechanie wcześniejszych praktyk planowania inwestycji regionalnych na poziomie parlamentu i umieszczenia ich w budżecie państwa.

Podjęte wcześniej decyzje spowodowały rozpoczęcie tzw. inwestycji centralnych, nierzadko źle zaplanowanych pod względem kosztów i docelowego wykorzystania. Samorządy województw z mocy prawa przejęły nad nimi nadzór, a nierzadko stały się głównymi inwestorami i stanęły przed koniecznością podjęcia decyzji co do celowości kontynuowania inwestycji, ewentualnego ograniczenia ich zakresu i racjonalizacji kosztów. Tym samym została im powierzona rola „naprawiającego” to, czego nie dało się naprawić przez wiele lat. Zgodnie z obowiązującym prawem województwa mogły zwrócić się o wsparcie realizacji już rozpoczętej inwestycji, a otrzymane na ten cel środki, stanowiące część kontraktu ograniczało automatycznie środki na nowe działania prorozwojowe. Uporządkowanie sfery inwestycji było i jest zabiegiem koniecznym dla podjęcia nowych działań rozwojowych ale samo w sobie nie stanowi ważnego składnika prowadzenia polityki rozwoju regionu.

¹⁴ A. Klasik: *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*. AE, Katowice 2002, s. 30.

Województwa samorządowe nie mają ustrojowo zagwarantowanej silnej podmiotowości w polityce regionalnej.

Brak instrumentów polityki rozwoju regionu, a także niski, nie tylko w stosunku do potrzeb, ale również innych jednostek samorządu terytorialnego poziom dochodów powoduje, że samorząd regionalny postrzegany jest jako jeden z aktorów sceny regionalnej i bardzo często wypracowuje swoją pozycję w drodze negocjacji, przekonując, że słaba pozycja finansowa oraz niejasna rola w procesie podejmowania decyzji może być rekompensowana silną pozycją w procesie programowania rozwoju. Bycie stroną kontraktu nie wzmacnia podmiotowości województw, dopóki samorząd nie będzie dysponował własnymi środkami pozwalającymi mu na samodzielne podjęcie głównych działań rozwoju i poszukiwania wsparcia ich realizacji ze środków zewnętrznych w stosunku do regionu.

Zmiany niezbędne do wzmocnienia roli samorządów województw

Czytelne określenie relacji między publiczną administracją rządową a publiczną administracją samorządową w realizacji polityki regionalnej.

W tym zakresie niezbędne jest przede wszystkim przestrzeganie obowiązujących przepisów określających, że prowadzenie polityki rozwoju regionu jest zadaniem samorządu województwa i to on, jak zostało to już wcześniej omówione, buduje swoją strategię i realizuje programy wojewódzkie. Administracja kierowana przez wojewodę reprezentuje punkt widzenia rządu, który przygotowuje i wdraża Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego i na jej podstawie podejmuje decyzje o wsparciu tych działań w zakresie rozwoju regionalnego, które są zgodne z tą strategią. Uzgadnianie zakresu wsparcia przebiega dzisiaj w ramach negocjowania kontraktu i dlatego niezbędna wydaje się zmiana roli wojewody w tym procesie. *Jeżeli wojewoda reprezentuje rząd w terenie, to również powinien reprezentować rząd w zakresie związanym z polityką regionalną, powinien negocjować program wsparcia regionalnych działań prorozwojowych i powinien w imieniu rządu podpisywać kontrakt.*

Akcesja Polski do UE spowoduje uczestnictwo w realizacji unijnej polityki regionalnej i możliwość absorpcji funduszy strukturalnych. Utrzymanie systemu kontraktowego mogłoby pozwolić na negocjowanie

między rządem i samorządem regionalnym zakresu wieloletniego programu współfinansowanego z funduszy strukturalnych. Negocjacje takie mogłyby kończyć się podpisaniem kontraktu obejmującego cały okres programowania; podpisującymi stronami powinni być: wojewoda, reprezentujący administrację rządową i zarząd województwa reprezentujący samorząd regionalny. Realizacja programu regionalnego byłaby w całości, zgodnie z podziałem kompetencji, zadaniem samorządu. Środki finansowe na realizację programu zawartego w kontrakcie powinny być przekazywane przez administrację rządową, ale wojewoda powinien pełnić funkcję tylko płatnika a nie, tak jak dotychczas prowadzić samodzielną politykę finansową, również w stosunku do zadań realizowanych przez samorząd regionalny.

Zwiększenie dochodów samorządów województw.

Istnieje pilna potrzeba zwiększenia dochodów samorządów regionalnych, aby dać im możliwość realizacji swoich własnych, przewidzianych *Ustawą* zadań. Analiza zadań województw samorządowych wykazuje, że muszą posiadać niezbędne środki na zadania bieżące związane z funkcjonowaniem administracji, instytucji edukacyjnych, instytucji kultury, utrzymaniem dróg itd. Jednocześnie jednak konieczne są środki na realizację polityki rozwoju regionu czyli np. na rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej, czy wspieranie rozwoju nauki i kultury. Własne środki na te cele będą umożliwiały pozyskanie dodatkowych środków ze źródeł zewnętrznych, takich jak fundusze strukturalne. Ich brak spowoduje, że samorząd regionalny, programując działania rozwojowe, nie będzie ich sam realizował, a zaakceptuje działania innych jednostek samorządowych posiadających odpowiednie dochody. Skutkiem może być brak projektów regionalnych, a polityka rozwoju województwa będzie opierać się tylko na projektach lokalnych o większym, czy mniejszym znaczeniu regionalnym. Z taką sytuacją mamy już do czynienia dzisiaj, gdy budżety poszczególnych dużych miast znacznie przekraczają budżety województw.

Struktura dochodów samorządu powinna ulec zmianie polegającej na przesunięciu głównego akcentu na dochody własne i ograniczeniu transferów z budżetu państwa i funduszy celowych, które stanowią ok. 80% dochodów województw¹⁵. Istnienie transferów w tak wysokiej proporcji wskazuje na poziom ingerencji zewnętrznej, ale

¹⁵ L. Patrzalek, *op. cit.*, s. 58.

przede wszystkim świadczy o ograniczonej stabilności poziomu dochodów i niemożności wieloletniego planowania działań prorozwojowych.

Konieczne jest wypracowanie mechanizmów partnerstwa na poziomie regionalnym.

Prowadzenie polityki rozwoju województwa wymaga nie tylko wskazania głównego podmiotu tej polityki, ale przede wszystkim współpracy wszystkich partnerów jej realizacji. Zarówno uwarunkowania historyczne (sekwencja tworzenia samorządów) jak prawno-organizacyjne spowodowały, że jednostki samorządu różnych typów mają tendencję do postrzegania swych działań jako przebiegających równoległe, wręcz niezależnie od siebie. Efektem ubocznym zmian ustawowych jest sytuacja, w której każdy typ samorządu zajmuje się realizacją pewnej części zadań publicznych, za które odpowiada, natomiast przystępując do planowania rozwoju swej gminy, powiatu czy województwa w ograniczonym stopniu kieruje się koniecznością wzajemnych uzgodnień czy koordynacji działań. Do wyjątkowych należały sytuacje dokładnego analizowania strategii lokalnych (powstałych wcześniej) w trakcie budowania przewidzianej *Ustawą* strategii rozwoju województwa. Byłoby interesujące sprawdzenie, czy strategię rozwoju lokalnego zostały skorygowane po uchwaleniu przez sejmiki strategii regionalnych. Mechanizm negocjowania kontraktu spowodował, że komitet sterujący składający się z przedstawicieli samorządów i innych partnerów społecznych opiniował, które projekty (inwestycje) mieszczące się w programie wsparcia rządowego powinny być, i w jakiej kolejności, realizowane ale dotyczyło to w dużym stopniu już rozpoczętych inwestycji centralnych oraz inwestycji typowo lokalnych i nie wiązało się z przyjęciem nowych kierunków działań¹⁶.

Przygotowywana procedura wdrażania Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego z funduszy strukturalnych UE przewiduje udział wszystkich typów samorządu i innych partnerów społecznych w komitetach sterujących komponenty regionalne programu i należy spodziewać się, że właśnie forum komitetu sterującego będzie miejscem realizacji zasady partnerstwa¹⁷. Równie

¹⁶ T. G. Grosse: *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*. ISP, Warszawa 2003, s. 232.

¹⁷ *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 59.

ważna, jak wspólne opiniowanie projektów jest współpraca w przygotowaniu programu regionalnego, czy zgodnie z przygotowaną procedurą na lata 2004-2006 „regionalnego komponentu programu krajowego”. Zgodnie z cytowaną procedurą ostateczną decyzję wyboru projektów podejmuje zarząd województwa, co zasadniczo wzmocni jego pozycję polityczną, jednak sukces programu regionalnego będzie wymagać aktywnej współpracy wszystkich partnerów w realizacji polityki intraregionalnej. Zarząd województwa, akceptując określone projekty, będzie musiał dokonywać wyboru wynikającego z przyjętej strategii i z określonych w niej priorytetów. Nie jest wykluczone, że działania skoncentrowane głównie w jednej części regionu będą mogły otrzymać wsparcie i realizacja takiego kierunku działania będzie wymagała partnerskiego współdziałania wszystkich typów samorządu. W Polsce nie funkcjonują jeszcze skuteczne formy partnerstwa i wypracowanie ich jeszcze przed wejściem w zakres unijnej polityki regionalnej jest pilne i niezbędne.

Konieczność właściwego wykorzystania okresu 2004-2006.

Powszechne jest stwierdzenie, że pierwszy okres polskiego członkostwa w UE będzie sprawdzianem zdolności zaabsorbowania funduszy europejskich i oznacza to właściwe przygotowanie projektów pod względem merytorycznym i formalnym. Tak samo interpretuje się uwagi Komisji Europejskiej dotyczące niewystarczającego poziomu „sprawności administracyjnej”. Pierwsze lata uczestnictwa w politykach europejskich wykażą, czy w funkcjonowaniu administracji publicznej wszystkich szczebli obecne jest myślenie strategiczne, przewidywanie skutków i umiejętność oceny efektów. Samorządy województw będą musiały sprawdzić, czy przygotowane przez nie strategie stanowią rzeczywistą podstawę polityki intraregionalnej, czy właściwie rozpoznały wyzwania strategiczne, czy diagnoza sytuacji strategicznej regionu jest rzetelna, czy wdrożyły zasadę partnerstwa w czasie budowy strategii i czy mają plan działań strategicznych, który pozwoli im na skonstruowanie takiego programu operacyjnego, którego realizacja może być wsparta ze środków krajowych i europejskich¹⁸. Liczba i jakość projektów będą wypadkową wszystkich czynników i wykażą, czy zmiany ustrojowe tworzyły rzeczywistą podstawę prawną do prowadzenia polityki regionalnej.

¹⁸ A. Klasik: *Strategie regionalne...*, op. cit.

Rząd polski przedstawił w Narodowym Planie Rozwoju – dokumencie programowym stanowiącym podstawę do włączenia się w unijną politykę regionalną w latach 2004-2006 propozycję realizacji 5 programów sektorowych, za które będą odpowiedzialne ministerstwa oraz Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego, którym będzie zarządzać Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, natomiast w jego programowaniu oraz wdrażaniu wezmą udział samorzady województw¹⁹. Funkcjonowanie jednego programu regionalnego, wykorzystującego ok. 25% ogólnej sumy przewidzianej na okres budżetowy pozwoli na bardziej elastyczne zarządzanie i „przesuwanie” środków na wsparcie projektów do województw lepiej przygotowanych, nie wywoła jednak ani większej samodzielności ani większej odpowiedzialności samorządów regionalnych za politykę rozwoju. Dodatkowo należy się spodziewać zwiększenia administracji w ministerstwie, które będzie musiało zarządzać całym programem i *de facto* koordynować działania podejmowane w województwach. Tak duże obciążenie administracji centralnej, odpowiedzialnej za program regionalny nie będzie sprzyjało zmniejszaniu zakresu programów sektorowych na rzecz zwiększania działań prorozwojowych w województwach.

Niezbędne jest ograniczenie sum pochodzących z funduszy strukturalnych przeznaczonych na realizację polityk sektorowych na rzecz polityki regionalnej, co będzie wymagać zwiększenia dochodów samorządów niezbędnych do zagwarantowania tzw. wkładu własnego.

Konieczne jest podjęcie decyzji o zmianie struktury programowania i zarządzania w następnym okresie budżetowym UE 2007-2013 i dopuszczenie możliwości funkcjonowania 16 regionalnych programów operacyjnych, za które w pełni odpowiedzialne byłyby samorzady województw. Dopiero wtedy, dysponując jednocześnie większymi dochodami, województwa będą realizować swoje główne zadanie – politykę rozwoju i wtedy będą traktować swoją strategię jako rzeczywistą podstawę tej polityki.

¹⁹ *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.