

**KONCEPCJA POLITYKI  
ROZWOJU REGIONALNEGO  
W PERSPEKTYWIE AKCESJI POLSKI  
DO UNII EUROPEJSKIEJ**

**Warszawa 2001**

Autorzy:  
**Zyta Gilowska**  
**Jerzy Hausner**  
**Maciej Frączek**  
**Rafał Sułkowski**  
**Grażyna Lodkowska-Skoneczna**  
**Jerzy Miller**  
**Andrzej Pyszkowski**  
**Witold Sartorius**  
**Jacek Szlachta**  
**Janusz Zaleski**  
**Jacek Dzedzyk**  
**Piotr Żuber**

Redakcja:  
**Agnieszka Józefowicz**

Korekta:  
**Agnieszka Józefowicz**

Projekt okładki:  
**Agnieszka Józefowicz**

*Publikacja przygotowana przez Fundację Edukacji Ekonomicznej  
w ramach Krajowego Systemu Przygotowań do Funduszy Strukturalnych.  
Więcej informacji na stronie [www.europa.edu.pl](http://www.europa.edu.pl)*

**KRAJOWY SYSTEM PRZYGOTOWAŃ DO FUNDUSZY STRUKTURALNYCH**  
**NATIONAL SYSTEM OF PREPARATIONS FOR STRUCTURAL FUNDS**

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2001

**ISBN 83-88808-23-2**

Wydanie I  
Nakład 3000 egzemplarzy

# Spis treści

Od redakcji .....	4
Wprowadzenie .....	6
<b>I. PRZESŁANKI KONCEPCJI I REKOMENDACJE CZĄSTKOWE</b>	
<b>1. Sfera instytucjonalna .....</b>	<b>11</b>
1.1. Podział kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządami terytorialnymi .....	11
1.2. Organizacja wdrażania programów pomocowych Unii Europejskiej .....	13
<b>2. Sfera finansowania rozwoju regionalnego .....</b>	<b>19</b>
2.1. Polski system finansów publicznych a rozwój regionalny ...	19
2.2. Analiza funduszy celowych i agencji rządowych w kontekście pozyskiwania środków na realizację polityki regionalnej ...	26
2.3. Wspieranie rozwoju regionalnego środkami publicznymi ..	30
2.4. Kryteria podziału środków wsparcia dla województw .....	38
2.5. Fundusze rozwoju regionalnego i lokalnego .....	42
<b>3. Sfera edukacji i szkolenia w zakresie rozwoju regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem Funduszy Strukturalnych UE ...</b>	<b>47</b>
<b>II. REKOMENDACJE</b>	
<b>1. Sfera ustrojowa .....</b>	<b>55</b>
<b>2. Sfera finansów publicznych .....</b>	<b>58</b>
<b>3. Sfera podstaw prawnych .....</b>	<b>63</b>
<b>4. Sfera organizacyjna .....</b>	<b>68</b>
4.1. Założenia wstępne .....	68
4.2. Struktura organizacyjna pionu rozwoju regionalnego .....	69
4.3. Potrzeby kadrowe .....	70
<b>5. Sfera dostosowań do akcesji .....</b>	<b>72</b>
<b>III. ZAKOŃCZENIE – CO BĘDZIE JEŚLI SIĘ NIE UDA? .....</b>	<b>79</b>
Lista ekspertyz .....	80

Szanowni Państwo,

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ma przyjemność przekazać Państwu publikację pt. **„Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej”**.

Opracowanie to powstało z inicjatywy i na podstawie materiałów opracowanych przez panelistów biorących udział w konferencji pt. **„Polityka regionalna – strategia, układ instytucjonalny, instrumenty”**.

Polityka rozwoju regionalnego jest integralną częścią polityki rozwoju kraju. Bez dobrej polityki rozwoju regionalnego nie można mówić o dobrej polityce gospodarczej. Z roku na rok wzrasta znaczenie tej dziedziny, tym bardziej, że w momencie przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej otwarty zostanie dostęp do Funduszy Strukturalnych.

Fundusze unijne przeznaczone na rozwój regionów zostaną, zgodnie z zasadą współfinansowania, powiększone o środki pochodzące z budżetu centralnego i samorządów terytorialnych oraz innych podmiotów publicznych i prywatnych.

Jednym z wyzwań stojących przed naszym społeczeństwem jest zatem właściwe wykorzystanie tych funduszy poprzez wprowadzenie odpowiednich, trwałych mechanizmów współpracy i koordynacji między Rządem a samorządami oraz aktywny udział organizacji społecznych, naukowych i gospodarczych w procesach rozwoju regionalnego.

Zważywszy na ogromną rolę polityki rozwoju regionalnego Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości wspólnie ze Stowarzyszeniem “Instytut Gospodarki i Społeczeństwa” oraz Agpol Promocja Sp. z o.o. podjęli się organizacji konferencji pt. “Polityka regionalna – strategia, układ instytucjonalny, instrumenty”. Celem konferencji jest przedstawienie wyzwań stojących przed polityką rozwoju regionalnego w Polsce, jak również możliwości i szans jakie niesie za sobą prawidłowa realizacja tej polityki, w szczególności w perspektywie przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce przedstawia podejście grupy teoretyków i ekspertów do problematyki wdrażania polityki rozwoju regionalnego w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Zawiera zarówno analizę obecnej sytuacji tej dziedziny, wnioski, jak i rekomendacje na przyszłość.

Publikacja, którą Państwu prezentujemy powstała przed wyborami do parlamentu. Nowy Rząd rozpoczął już wdrażanie części prezentowanych propozycji, inne postulowane rozwiązania znalazły się w fazie projektowania i dyskusji.

Mamy nadzieję, że informacje zawarte w niniejszej książce spotkają się z Państwa żywym zainteresowaniem.

*Krystyna Gurbiel*  
*Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*

## Wprowadzenie

Formalnie rzecz biorąc, polityka rozwoju regionalnego stała się w Polsce powszechnie uznanym, integralnym komponentem polityki rozwoju kraju sensu largo. Reforma terytorialnej organizacji kraju, coraz bliższa perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej (UE) i dostępu do jej Funduszy Strukturalnych, wreszcie wejście w życie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego – zdawały się tworzyć trwałe filary efektywnego prowadzenia tej polityki. Jednak wiele zjawisk i procesów wskazuje na to, że stopień zintegrowania polityki rozwoju regionalnego z innymi kierunkami działalności władz państwowych nie jest wystarczający. Warunki ustrojowe, stworzone przez reformę terytorialnej organizacji kraju, nie zostały dopełnione adekwatnymi rozwiązaniami w sferze finansów publicznych. Regulacje, tak oczekiwanej przez wiele środowisk ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, funkcjonują w praktyce w sposób odległy od deklarowanych zamierzeń. Wbrew oczekiwaniom optymistów spójność działań resortów, funduszy celowych i agencji rządowych w sferach związanych z rozwojem regionalnym nie poprawiła się wskutek utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. Mimo więc bezspornego postępu w sferze programowania rozwoju regionalnego i wspierania go środkami pomocowymi UE, regionalny aspekt rozwoju Polski wydaje się być nadal wyalienowany z systemu funkcjonowania gospodarki i państwa. Deklarowana integracja polityki rozwoju regionalnego ze strategią rozwoju Polski pozostaje nadal tylko deklaracją, której nikt wprawdzie jawnie nie podważa, lecz która jedynie z rzadka jest traktowana jako wyznacznik działań rzeczywistych. Dotyczy to przede wszystkim założeń decentralizacji polityki rozwoju regionalnego, których realizacja wciąż napotyka „opór materii” mimo jednoznacznych regulacji w ustawach kształtujących samorząd terytorialny.

W ocenie środowisk naukowych i zawodowych, związanych z polityką rozwoju regionalnego, sytuacja dojrzała do daleko idących zmian. Podkreśla się przy tym, że zmiany te nie powinny być wprowadzane *ad hoc*, lecz powinny wynikać z wieloaspektowej diagnozy rozwoju regionalnego Polski – uwzględniającej wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania polityki tego rozwoju. Rzecz jednak w tym, że od Raportu Diagnostycznego Zespołu Zadaniowego do spraw Rozwoju Regionalnego w Polsce, sporządzonego w 1995 r., nikt diagnozy takiej nie opracował. Powstało wprawdzie wiele cennych analiz i diagnoz cząstkowych, coraz

bardziej jednakże uwidacznia się brak syntezy, która pozwalałaby na skoordynowane wzajemnie, praktyczne wykorzystanie formułowanych wniosków i rekomendacji.

Opracowanie pt. *Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej* nie zapełnia oczywiście w pełni tej luki. Powstało ono z inicjatywy i staraniem grupy teoretyków i praktyków, związanych z tą problematyką, którzy zechcieli udostępnić wyniki swych prac, prowadzonych w zróżnicowanym układzie instytucjonalnym i organizacyjnym, a także poświęcić swój czas na dyskusję, umożliwiającą sformułowanie rekomendacji, uwzględniających wielostronne powiązania polityki rozwoju regionalnego w Polsce.

Adresatem rekomendacji, sformułowanych w sierpniu 2001 r., a więc jeszcze przed wyborami parlamentarnymi, jest przede wszystkim nowy rząd – bez względu na jego polityczną proveniencję.

Mimo świadomości, że opracowanie to nie zastąpi pełnej diagnozy, a tym bardziej – programu rozwoju regionalnego w Polsce, będzie ono udostępnione także terytorialnym podmiotom samorządowym oraz szeroko rozumianemu środowisku społeczno-zawodowemu i naukowemu. W ten sposób stanie się dobrem publicznym, dostępnym wszystkim zainteresowanym.

W przedsięwzięciu udział wzięli: Zyta Gilowska, Jerzy Hausner, Hubert Izdebski, Apolonia G. Lodkowska-Skoneczna, Jerzy Miller, Andrzej Pyszkowski, Witold Sartorius, Jacek Szlachta, Janusz Zaleski, Piotr Żuber.





**Część pierwsza**

**PRZESŁANKI KONCEPCJI  
I REKOMENDACJE CZĄSTKOWE**



# 1. Sfera instytucjonalna

## 1.1. Podział kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządami terytorialnymi

Reformy decentralizacyjne i reformy dekoncentracyjne z 1999 r. stanowiły kontynuację fundamentalnych reform, które zostały zapoczątkowane w Polsce wraz z przemianami systemowymi z 1989 r. W 1999 r. nastąpiła reforma ustroju terenowej administracji publicznej, wprowadzono struktury powiatowe i samorząd województwa. Doszło do rozdzielenia funkcji wykonawczych rządu i samorządu na poziomie regionalnym. Wojewoda pełni obecnie wyłącznie funkcje reprezentanta rządu w terenie, natomiast zarząd województwa pełni funkcje władzy wykonawczej na poziomie samorządu województwa.

Podstawowe cele tej reformy zostały zdefiniowane następująco:

- zwiększenie sterowalności państwa poprzez decentralizację i dekoncentrację kompetencji ze szczebla centralnego na wojewódzki oraz z wojewódzkiego na powiatowy i gminny (przeniesienie ciężaru działań centrum na kwestie strategiczne i legislacyjne),
- uporządkowanie systemu terytorialnego przez stworzenie nowych kategorii jednostek samorządu terytorialnego: dużych województw samorządowych i powiatów,
- zmiany systemu finansów publicznych przez zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w finansach publicznych,
- budowa demokratycznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego przez wprowadzenie na wszystkich poziomach reprezentacji społeczności regionalnej i lokalnej, wybranej w wyborach bezpośrednich,
- przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu do rozwiązań Unii Europejskiej.

W następstwie wprowadzonych w 1999 r. zmian ustrojowych w Polsce ujawniły się różnego rodzaju problemy kompetencyjne. Najważniejsze z nich to:

- niewłaściwe zlokalizowanie kompetencji – w szczególności naruszające zasadę subsydiarności,
- nakładanie się kompetencji – polegające na przyporządkowaniu kompetencji różnym szczeblom samorządu, działającym na tym sa-

mym obszarze, w rezultacie czego jednocześnie posiadają kompetencje w tej samej sprawie i wydają wzajemnie sprzeczne decyzje,

- niejasne rozgraniczenie kompetencji – będące przede wszystkim efektem niedoskonałości procesu legislacyjnego, w którym gry interesów różnych grup zawodowych i społecznych doprowadziły do takiego rozwiązania, które powoduje konflikt kompetencyjny z powodu uznania się przez kilka administracji różnych szczebli za władne w danej sprawie, albo też uznawanie się przez organy administracji na mocy niejasnych przepisów – za nie posiadające kompetencji i przekazywanie spraw gdzie indziej.

Przeprowadzona przez nas analiza instytucjonalna wskazuje na potrzebę dokonania ustawowych zmian w następujących obszarach kompetencyjnych:

- polityka regionalna,
- gospodarka wodna,
- pomoc społeczna,
- ochrona środowiska,
- ochrona zdrowia,
- zagospodarowanie przestrzenne i prawo budowlane,
- kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego,
- rolnictwo,
- geodezja i gospodarka nieruchomościami,
- nauka i edukacja,
- komunikacja i transport,
- administracja właściwa,
- działania kryzysowe i bezpieczeństwo.

Jednocześnie nowelizacja istniejących, bądź wprowadzenie nowych przepisów jest konieczne w zakresie finansów samorządów i finansowania ich zadań oraz ograniczania i zwalczania korupcji.

Z wymienionych obszarów do wymagających najbardziej pilnych działań legislacyjnych należy zaliczyć: politykę regionalną, ochronę zdrowia i rolnictwo. W pierwszym z nich konieczne jest wprowadzenie adekwatnych instrumentów finansowych do nałożonych zadań, w drugim umożliwienie realizacji rzeczywistych procesów restrukturyzacyjnych, w trzecim, natomiast, wprowadzenie decentralizacji i dekoncentracji. Drugą grupę „pilności“ stanowią obszary: gospodarki wodnej, pomocy społecznej, działań kryzysowych i bezpieczeństwa. W tej grupie konieczne jest zwłaszcza wprowadzenie dalej idącej, w stosunku do obecnie obo-

wiążącego modelu podziału zadań, decentralizacji na rzecz samorządów. Trzecia grupa obejmuje takie obszary jak: ochrona środowiska, kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego, nauka i edukacja, administracja właściwa, geodezja, kartografia i gospodarka nieruchomościami. W tej i poprzedniej grupie konieczne są w szczególności działania w zakresie lepszego rozgraniczenia kompetencji i trafniejszego ich zlokalizowania – generalnie na niższym szczeblu organu administracji publicznej, niż to jest obecnie. Odrębną grupę stanowią dalsze działania konieczne do wyeliminowania niekonsekwencji rozwiązań ustrojowych. Tu bardzo ważnym zagadnieniem jest wyeliminowanie norm i uregulowań korupcjogennych, w szczególności w obszarze wprowadzania zmian w planach zagospodarowania przestrzennego oraz uzyskiwania niezbędnych pozwoleń i decyzji administracyjnych związanych z realizacją inwestycji, a także w obszarze finansowania zadań i procedur przetargowych.

## **1.2. Organizacja wdrażania programów pomocowych Unii Europejskiej**

### **Podstawowe warunki efektywnego wdrożenia instrumentów strukturalnych w Polsce**

Mechanizm wykorzystania funduszy strukturalnych będzie w dużej mierze określał system uruchamiania środków publicznych przeznaczonych na działania rozwojowe w Polsce w perspektywie kilkunastu najbliższych lat. Nie ma możliwości efektywnego uruchomienia tych funduszy bez odpowiedniego dostosowania systemu instytucjonalnego i procedur finansowania przedsięwzięć rozwojowych ze środków publicznych. Zagadnienie to obejmuje m.in. konieczność: wprowadzenia wieloletniego planowania wydatków budżetowych; zwiększenia dochodów własnych samorządów; uporządkowania systemu rezerw celowych, agencji i funduszy pozabudżetowych; zwiększenia funkcji zarządzających administracji centralnej (ministrów sektorowych) środkami publicznymi i jednoczesnego ograniczenia roli instytucji pararządowych; zwiększenia umiejętności zarządzania środkami publicznymi, w tym zarządzania finansowego; wykształcenia się nowych relacji pomiędzy administracją a partnerami społeczno-gospodarczymi (w tym w szczególności ze środowiskiem naukowym); udział w programowaniu i realizacji przedsięwzięć rozwojowych.

## **Opracowanie i wdrożenie Podstaw Wsparcia Wspólnoty**

W celu uruchomienia i wykorzystania funduszy strukturalnych muszą zostać utworzone następujące podstawowe podsystemy:

- programowania,
- zarządzania,
- monitorowania,
- oceny (ewaluacji),
- zarządzania finansowego,
- kontroli.

Warunkiem wstępnym skutecznego uruchomienia funduszy strukturalnych w Polsce jest szybkie stworzenie silnego ośrodka opracowującego Narodowy Plan Rozwoju jako podstawowy dokument polityki strukturalnej w Polsce<sup>1</sup> i koordynującego funkcjonowanie wszystkich powyższych podsystemów. Instytucja ta wyposażona w adekwatne do zadań możliwości prawne i odpowiednio umiejscowiona w strukturze rządu, będzie odpowiedzialna za wdrożenie Podstaw Wsparcia Wspólnoty, obejmujących środki rządu 16 mld euro<sup>2</sup>. By temu podołać jednostka ta musi być zdolna do prowadzenia koordynacji poziomej (z polityką społeczno-gospodarczą rządu oraz z politykami będącymi w kompetencji poszczególnych ministerstw), pionowej (z województwami i innymi podmiotami samorządowymi, społecznymi i gospodarczymi), a także do zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących poszczególnych polityk wspólnotowych. W świetle regulacji funduszy strukturalnych i praktyki krajów członkowskich Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa nie spełnia obecnie wymogów stawianych przed taką strukturą. Brak szybkich kroków naprawczych w tej dziedzinie może być poważnym problemem negocjacyjnym w obszarze 21 „polityka regionalna i koordynacja funduszy strukturalnych” i przyczyniać się do obniżenia szans na szybkie wejście Polski do UE. Najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się instytucjonalne powiązanie koordynacji programowania oraz wdrażania Narodowego Planu Rozwoju (NPR) i Podstaw Wsparcia Wspólnoty (CSF) z koordynacją polityki gospodarczej o charakterze strukturalnym. Rolę tę w strukturze rządu w coraz większym stopniu odgrywa Ministerstwo Gospodarki. Przy ewentualnych zmianach umiejscowienia instytucjonalnej koordynacji programowania i wdrażania NPR oraz CSF należałoby rozwiązać problem odrębności

---

<sup>1</sup> A więc nie ograniczony wyłącznie do działań współfinansowanych ze źródeł wspólnotowych.

<sup>2</sup> W tym około 12 mld euro z zasobów Wspólnoty i ponad 4 mld euro jako współfinansowanie krajowe, przy założeniu, że Polska przystąpi do Unii Europejskiej w roku 2004.

instytucjonalnej odpowiedzialności za koordynację programów przedakcesyjnych (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej) oraz przygotowań do uruchomienia funduszy strukturalnych (obecnie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa). Utrzymywanie takiego stanu rzeczy skutkuje dziś niskim stopniem wykorzystania programów przedakcesyjnych, w szczególności Phare, dla budowy docelowego systemu funduszy strukturalnych w Polsce.

### **Instytucje zarządzające programami**

Należy podkreślić, że wdrażanie instrumentów strukturalnych opiera się na zarządzaniu programami operacyjnymi i wszystkie inne elementy systemu powinny temu służyć.

Biorąc pod uwagę:

- imperatyw decentralizacji zarządzania państwem, zgodny z kierunkiem zmian w tym zakresie w Unii Europejskiej,
- cele polityki społeczno-gospodarczej rządu,
- kształtujący się model polityki regionalnej w Polsce,
- unijne regulacje funduszy strukturalnych,
- organizację wdrażania funduszy przedakcesyjnych,

w Polsce finansowanie NPR poprzez środki Wspólnoty powinno być uruchamiane w następujących formach:

- Podstaw Wsparcia Wspólnoty, w ramach których zostanie przygotowanych kilka (4–5) sektorowych programów operacyjnych oraz 16 zintegrowanych programów operacyjnych rozwoju regionalnego. Specjalna pula zostanie także wydzielona na program pomocy technicznej. Instytucjami zarządzającymi dla programów sektorowych będą ministerstwa właściwe dla danej sfery polityki strukturalnej, natomiast w odniesieniu do poszczególnych priorytetów i działań realizowanych w ramach zarządzanych przez nie programów operacyjnych niezbędne będzie włączenie w proces decyzyjny innych ministerstw. Instytucjami zarządzającymi dla programów operacyjnych rozwoju regionalnego powinny być instytucje regionalne, w zakresie programowania i wyboru projektów – urzędy marszałkowskie, natomiast w zakresie potwierdzania i weryfikacji płatności oraz kontroli wydatkowania środków – urzędy wojewódzkie;
- Inicjatyw Wspólnoty, które koordynowane i uruchamiane bezpośrednio przez Komisję Europejską będą w kraju zarządzane przez ministerstwa odpowiedzialne za dane sfery działalności rządu. Istotna jest instytucjonalna i programowa integracja działań, które będą

realizowane w ramach Inicjatyw Wspólnoty, z działaniami podejmowanymi w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Oznacza to m.in., że Inicjatywy Wspólnoty INTERREG oraz URBAN powinny być zarządzane przez instytucję sprawującą z ramienia rządu nadzór nad przygotowaniem i wdrożeniem programów rozwoju regionalnego;

- Działań innowacyjnych uruchamianych i wdrażanych na zasadach określanych przez Komisję Europejską;
- Planu działań Funduszu Spójności, który koordynowany przez instytucję odpowiedzialną za całość koordynacji polityki strukturalnej, będzie na poziomie operacyjnym zarządzany przez Ministerstwo Transportu oraz Ministerstwo Środowiska lub ich funkcjonalnego następcę.

Przy założeniu, iż ogólne dofinansowanie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności może wynieść około 12 mld euro należy przyjąć, że aż 1/3 wszystkich środków mogłaby zostać przeznaczona na duże inwestycje transportowe i ochrony środowiska.

Podział środków pomiędzy programy sektorowe a regionalne w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty jest miarą decentralizacji systemu zarządzania państwem. W pierwszym okresie po akcesji, ze względu na krótki okres funkcjonowania samorządu wojewódzkiego i wyposażenia go w kompetencje do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, należy zacząć od 1/3 udziału środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych rozwoju regionalnego w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty i zwiększyć ten udział do 2/3 w następnym okresie programowania (po roku 2006). Udział środków przeznaczonych na programy rozwoju regionalnego mógłby być nieco wyższy od samego początku w przypadku decyzji o włączeniu działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich w ramy programów rozwoju regionalnego.

### **Instytucje pośredniczące i beneficjenci**

Instytucje zarządzające (ministerstwa, urzędy marszałkowskie i wojewodowie), będąc odpowiedzialne za bieżące zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych, mogą powierzać pewne funkcje w tym zakresie profesjonalnym instytucjom działającym dla pożytku publicznego (ale tylko tym, które będą pozytywnie zweryfikowane na podstawie audytu zamówionego np. przez koordynatora CSF we współpracy z Komisją Europejską): agencjom rozwoju regionalnego, ośrodkom wspierania przedsiębiorczości, instytucjom naukowym, organizacjom pozarządowym i innym. Możliwe są dwie formuły powierzenia zadań przez



instytucję zarządzającą takim instytucjom pośredniczącym – na zasadzie grantu globalnego albo na podstawie odrębnych umów dotyczących wybranych elementów programowania, wyboru i realizacji projektów, monitorowania i oceny, kontroli itp. W obu przypadkach należy przewidzieć pokrycie kosztów operacyjnych tych instytucji przez instytucję zarządzającą.

W ramach dużych sektorowych programów operacyjnych (np. sektor produkcyjny – gospodarka), w realizacji poszczególnych priorytetów będą brały udział różne specjalistyczne instytucje rządowe, przede wszystkim jednak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. W ramach programów rozwoju regionalnego instytucje pośredniczące powinny być wybierane na poziomie regionalnym. Ich brak lub względna słabość może skłonić instytucję zarządzającą do podpisania umów np. z agencją działającą na szczeblu krajowym. Utrzymywanie się jednak takiego stanu rzeczy prowadziłoby do braku rozwijania zdolności absorpcyjnych na poziomie regionalnym, czego należy unikać.

### **Monitorowanie i ocena**

Bieżące monitorowanie oraz ocena programów operacyjnych powinny być wykorzystywane jako instrumenty zarządzania. Jednolite zasady organizacji systemu, zestawy wskaźników (finansowych i rzeczowych), zasady oraz sposoby gromadzenia i przekazywania danych (sprzęt, oprogramowanie, serwis) muszą być wypracowane na szczeblu centralnym. Służą temu prace zespołu zadaniowego powstałego z inicjatywy Ministra Finansów. Po ostatecznym przygotowaniu i akceptacji system ten powinien być jak najszybciej wdrożony.

System monitorowania i oceny oraz komitety monitorujące, które będą działały w ramach kontraktów wojewódzkich, służą przygotowaniu systemu monitorowania funduszy strukturalnych w Polsce. Niezbędne będzie jednak jego dostosowanie w zakresie podstaw prawnych (w szczególności rola wojewody w monitorowaniu) oraz wyposażenie w odpowiednie do zadań środki finansowe.

Liczba komitetów monitorujących odpowiadać powinna liczbie programów operacyjnych: 16 komitetów monitorujących na poziomie wojewódzkim (pod przewodnictwem mieszanym – marszałka i wojewody), kilka komitetów sektorowych (pod przewodnictwem ministra reprezentującego instytucję zarządzającą) i jeden na poziomie krajowym, odpowiadający za wdrożenie Podstaw Wsparcia Wspólnoty (pod przewodnictwem koordynatora wdrożenia Podstaw Wsparcia Wspólnoty).

### **Zarządzanie finansowe**

Ze względu na krótki okres obowiązywania wstępnego Narodowego Planu Rozwoju<sup>3</sup> oraz brak doświadczeń w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych, należy rozważyć powierzenie Ministerstwu Finansów roli jedynej instytucji płatniczej, która będzie delegowała niektóre funkcje związane z dokonywaniem poleceń płatności do ministerstw zarządzających poszczególnymi sektorowymi programami operacyjnymi oraz do wojewodów – w przypadku regionalnych programów operacyjnych. Komórki te będą działały na zlecenie komórek reprezentujących instytucję zarządzającą (funkcja płatnicza musi być oddzielona od zarządzającej) i podobnie jak one będą miały uprawnienia kontrolne. Obsługa finansowa rozliczeń pomiędzy beneficjentami a jednostką płatniczą (a więc i wszystkimi delegowanymi przez nią komórkami) powinna być sprawowana w jednolitym systemie kasowo-księgowym przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Za gromadzenie informacji, kontrolę, monitorowanie i ocenę skuteczności wykorzystania poszczególnych funduszy powinny odpowiadać specjalne komórki administracyjne w ministerstwach odpowiedzialnych za daną sferę działalności rządu. Programem operacyjnym, dotyczącym sektora produkcyjnego, który pochłonie bardzo dużą część środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), będzie zarządzało Ministerstwo Gospodarki, które jednocześnie odpowiada w strukturze rządu za średniookresową politykę gospodarczą, a faktycznie koordynuje całą politykę strukturalną. Z tego właśnie powodu najlepszym rozwiązaniem wydaje się umiejscowienie komórki koordynacyjnej ERDF w tym ministerstwie.

---

<sup>3</sup> Wstępny Narodowy Program Rozwoju obejmuje lata 2000–2002 (przyp.red.).

## **2. Sfera finansowania rozwoju regionalnego**

### **2.1. Polski system finansów publicznych a rozwój regionalny**

#### **Główne cechy systemu**

Wszyscy eksperci zgodnie stwierdzają, że dotychczas ukształtowany system finansów publicznych nie jest dostosowany do celów reformy terytorialnej organizacji kraju; co więcej – realizację tych celów wydatnie utrudnia, jeżeli w ogóle jej nie paraliżuje. Dominacja układu sektorowego nad regionalnym, widoczna w sferze budżetowej, jest pogłębiana przez nienaruszalne (mimo regulacji ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego) dominia funduszy celowych i agencji rządowych, nie poddających się dotychczas kontroli parlamentarnej. Wadliwą strukturę finansów publicznych dopełnia dominacja wydatków „sztywnych”, ograniczająca wydatki rozwojowe do niepokojąco małych rozmiarów.

W sferze rozwoju regionalnego zasadnym jest stwierdzenie, że kompetencje terytorialnych podmiotów polityki rozwojowej nie zostały dopełnione materialnymi środkami działania. Samorząd województwa pozostaje przy tym najsłabiej wyposażonym ogniwem w strukturze finansów publicznych. W tych warunkach samorząd wyposażony formalnie w wyłączne kompetencje w zakresie kształtowania strategii rozwoju województw, został w praktyce zredukowany do roli klienta ubiegającego się o centralnie kumulowane i zarządzane środki wsparcia. Opinię tę w pełni potwierdza już ponad roczna realizacja ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, w tym praktyczne funkcjonowanie jej podstawowych instrumentów – programu wsparcia i kontraktów wojewódzkich.

Przeprowadzona analiza polskiego systemu finansów niesie za sobą sformułowanie następujących wniosków dotyczących zmian w organizacji i funkcjonowaniu finansów publicznych:

#### **Generalne kierunki zmian w organizacji i funkcjonowaniu finansów publicznych**

Potrzeba przygotowania planu finansowania Narodowego Planu Rozwoju wymaga znacznych „przegrupowań” środków będących w dyspo-

zycji sektora rządowego. Przegrupowanie to, z jednej strony, jest konieczne dla przekazania własnych dochodów samorządom województw (przykład gmin dowodzi, że jednostki samorządu terytorialnego prowadzą bardziej przejrzystą i aktywną politykę wspierania procesów rozwojowych, co może być uważane za kolejny argument na rzecz tezy o nieodzowności decentralizacji finansów publicznych), a z drugiej strony – wydaje się jedynym sposobem zracjonalizowania środków wydatkowanych dotychczas chaotycznie i bez większej kontroli organów demokracji przedstawicielskiej.

Przedmiotem zmian w podmiotowym układzie sektora finansów publicznych powinny być w pierwszej kolejności następujące instytucje:

- Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dysponujące prawie 0,82 mld zł),
- wszystkie agencje rządowe, a zwłaszcza Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (w przeprowadzonej analizie przyjęto założenie zakwalifikowania wszystkich środków i majątku tej Agencji do puli „rolnictwo”, co jest zabiegiem budzącym pewne wątpliwości, ponieważ przynajmniej część tych zasobów powinna wchodzić do puli „wydatki rozwojowe poza rolnictwem”, obejmującej także działania rozwojowe i modernizacyjne na obszarach wiejskich – nagminnie i uporczywie mylone z działaniami rozwojowymi i modernizacyjnymi w rolnictwie),
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Fundusz Pracy.

### **Rekomendacje krótkookresowe**

W perspektywie krótkookresowej konieczne jest pilne ustosunkowanie się do problemów sprawnego i skutecznego wykorzystywania środków pomocowych UE. Najważniejsze jest rozwiązanie następujących problemów:

- technicznych, dotyczących głównie trybu i procedur uzgadniania treści poszczególnych projektów wnoszonych do Komisji Europejskiej,
- organizacyjnych, np. program SAPARD z założenia powinien być wykonywany we współpracy rozmaitych podmiotów władzy publicznej oraz ich agend, co z kolei wymaga powołania tzw. regionalnych komitetów sterujących,
- funkcjonalnych, ponieważ programy te wymagają sprawnej sieci przepływu środków finansowych i precyzyjnej sprawozdawczości,
- finansowych, ponieważ programy pomocowe zakładają współfinan-

sowanie przez stronę polską od 25 do 30 proc. (w przypadku programu Phare dofinansowanie może dochodzić do 50 proc.) wartości poszczególnych projektów,

- ustrojowych, ponieważ programy te wymagają nie tylko klarownego podziału kompetencji pomiędzy samorządem terytorialnym (zwłaszcza szczebla wojewódzkiego) a rządem, lecz także uzgodnienia wewnątrz krajowego podziału obowiązków w zakresie konieczności współfinansowania projektów przez różne podmioty strony polskiej.

Ponieważ już istnieją ustawowo określone procedury współpracy samorządów województw z rządem (kontrakty z rządem, wprowadzone przez ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego) oraz jest dostępna instytucja programów wieloletnich (wprowadzona przez ustawę o finansach publicznych), stanowiąca wygodny finansowy instrument tej współpracy, to kolejną potrzebą jest ustanowienie nowej części budżetu państwa o nazwie „Polityka Regionalna”. Grupowałyby ona środki finansowe budżetu państwa przeznaczone na wykonywanie rządowej polityki regionalnej oraz na wspieranie przez rząd polityk rozwoju regionalnego poszczególnych województw.

Następnym krokiem powinno być określenie zasad podziału środków finansowych wykazywanych w kolejnych ustawach budżetowych w części „Polityka Regionalna”. Wobec chronicznego braku środków finansowych w samorządach województw konieczne wydaje się wprowadzenie reguł porządkujących spory o podział środków finansowych kierowanych z budżetu państwa na finansowanie wydatków rozwojowych, wspierających procesy rozwoju regionalnego. Tylko w ten sposób można uniknąć nadmiernie chaotycznych, ogólnopolskich sporów o podział środków finansowych (koncentrowanych na szczeblu centralnym) oraz rozwiązać wreszcie problem zmian organizacyjnych w finansach publicznych szczebla centralnego.

Do skorygowanego układu podmiotowego klasyfikacji środków budżetowych (określającego głównych dysponentów środków koncentrowanych w budżecie państwa i zawierającego nową część budżetową: „Polityka Regionalna”) musi być dostosowany skorygowany układ przedmiotowy (podział środków budżetowych na działy klasyfikacji budżetowej) powiększony o nowy dział o nazwie „Rozwój Regionalny”. Dział ten powinien być podzielony na klarownie zdefiniowane rozdziały, odpowiadające poszczególnym funkcjom ciążącym na administracji rzą-

dowej tak długo, jak długo nie zostanie przeprowadzona decentralizacja finansów publicznych.

Rozdziały, o których mowa to:

- rozdział grupujący środki na wykonywanie rządowej polityki regionalnej, w tym polityki rządu ingerującej w procesy rozwoju regionalnego oraz polityki korygującej politykę rozwoju regionalnego poszczególnych województw (o nazwie np. „polityka regionalna państwa”),
- rozdział grupujący środki przeznaczone na wspieranie przez rząd polityk rozwoju regionalnego województw (o nazwie np. „wspieranie rozwoju regionalnego”);
- rozdziały dostosowane do faktu ponoszenia wydatków na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego przez samorzady województw, samorzady powiatowe i samorzady gminne,
- rozdziały obejmujące poszczególne rodzaje środków pomocowych koncentrowanych w budżecie państwa i kierowanych na finansowanie wydatków rozwojowych wspierających procesy rozwoju regionalnego i lokalnego, w tym również środki zagraniczne pozyskiwane z Unii Europejskiej (obecnie funduszy przedakcesyjnych, a w perspektywie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności).

Natomiast część budżetowa „Polityka Regionalna” może być ograniczona tylko do dwóch rozdziałów – „polityka regionalna państwa” i „wspieranie rozwoju regionalnego”.

Ważną kwestią byłoby określenie proporcji pomiędzy środkami umieszczonymi w tych rozdziałach<sup>4</sup>. Wbrew pozorom, ustabilizowanie takiej proporcji jest możliwe – tymczasowo może być nawet zapisane w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a w dalszej perspektywie bezpośrednio wprowadzone do tekstu tej ustawy.

Logiczna oraz racjonalna wydaje się (przynajmniej docelowo) reguła gwarantująca utrzymywanie w danym roku budżetowym takiej samej relacji pomiędzy zasobami dofinansowującymi wykonywanie polityki rozwoju regionalnego województw (środki umieszczone w rozdziale „wspieranie rozwoju regionalnego”) i zasobami finansującymi wykony-

---

<sup>4</sup> Zyta Gilowska, *Pożądaný mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, seria „Polska Regionów” nr 5, 2000.

wanie rządowej polityki regionalnej (środki umieszczone w rozdziale „polityka regionalna państwa”), jaka istniała pomiędzy łącznymi dochodami wszystkich jednostek samorządu terytorialnego a dochodami budżetu państwa w poprzednim roku budżetowym.

Kryterium podziału części budżetowej „Polityka Regionalna” byłby więc tzw. krajowy współczynnik decentralizacji budżetowych środków publicznych, wyznaczający proporcje pomiędzy wydatkami budżetu państwa przeznaczanymi na finansowanie polityki regionalnej wykonywanej przez administrację rządową i jej agendy oraz wydatkami z tego budżetu przeznaczanymi na dofinansowanie polityk rozwoju regionalnego poszczególnych województw. Znaczące odstępstwa od takiej reguły powinny być oceniane jako czytelne sygnały niedostosowania finansów publicznych do reguł tworzących zdecentralizowane państwo unitarne.

Reguła równoważenia podziału środków finansowych powinna ograniczyć zakres prawdopodobnych sporów pomiędzy samorządem terytorialnym i administracją rządową (o skalę dofinansowywania polityki rozwoju lokalnego i regionalnego), ale nie usunąć ich przyczyn. Elementem dziedzictwa centralizmu jest bowiem nikłe wyposażenie samorządów województw w środki finansowe oraz wieloletnie przyzwyczajenie do formułowania roszczeń pod adresem władz centralnych (może dlatego źródłem najostrzejszych sporów nie były zadania i kompetencje nowych jednostek samorządu terytorialnego, ani nawet ich dochody, lecz ich granice i zasięg terytorialny).

Brak danych o faktycznym (a nie deklaracyjnym) poziomie decentralizacji oraz dezorientacja w zakresie instrumentów wykonywania przez samorządy województw ich polityk rozwoju regionalnego, sprzyjają powstawaniu błędnych wyobrażeń o możliwościach finansowych państwa. Oznacza to, z jednej strony podtrzymywanie złudzeń wspólnot terytorialnych, które liczą na zbyt wiele, z drugiej zaś usprawiedliwione wydaje się przypuszczenie istnienia błędnych wyobrażeń także wśród części przedstawicieli administracji rządowej. Zdają się oni pozostawać w przekonaniu, że nawet po utworzeniu samorządów województw są oni wyłącznymi dysponentami środków finansowych kierowanych do Polski z funduszy Unii Europejskiej.

Rozważając fakt niskiego poziomu dochodów własnych samorządów województw, trzeba uwzględnić skutki tego faktu dla potencjału finansowego angażowanego w wykonywanie polityk rozwoju regionalne-

go województw. W zasadzie potencjał ten jest w całości ulokowany poza samorządem terytorialnym. Może być dostępny tylko poprzez ubieganie się o dofinansowanie ze środków zakumulowanych centralnie. Grozi to umacnianiem postaw roszczeniowych formułowanych pod uniwersalnym hasłem „niwelowania dysproporcji rozwojowych”. Dlatego środki te, ulokowane w rozdziale „wspieranie rozwoju regionalnego”, powinny być przeznaczane wyłącznie na finansowanie przedsięwzięć bezpośrednio związanych z usuwaniem barier rozwoju lokalnego i regionalnego (lub zmniejszaniem ich dotkliwości). Ścisłe przestrzeganie tej zasady będzie możliwe jedynie wówczas, gdy dofinansowywane przedsięwzięcia staną się częścią wielostronnych uzgodnień zakończonych podpisaniem kontraktu z rządem.

Błędem byłoby wykorzystanie formalnych możliwości działania rządu (dysponowanie środkami finansowymi, w tym środkami pomocowymi UE) do ustalenia dominacji polityki regionalnej rządu nad politykami rozwoju regionalnego województw. Jeszcze mniej korzystne byłoby praktyczne połączenie obydwu kategorii polityk (oznaczające scentralizowaną politykę rozwoju regionalnego – w obecnych realiach to absurd ustrojowy).

Kontrakt z rządem (jeżeli instrument ten będzie nadal utrzymany) powinien być wymaganym warunkiem uzyskania przez jednostkę samorządu terytorialnego dotacji celowych na wykonywanie polityki rozwoju regionalnego. Z drugiej zaś strony kontrakt taki, niezależnie od jego skali i zakresu, powinien być traktowany jako jedyna przesłanka uprawniająca administrację rządową do „finansowej ingerencji” – poprzez udzielanie dotacji na dofinansowanie zadań własnych polityk rozwoju regionalnego. Kontrakt z rządem powinien być dokumentem ograniczającym wprawdzie swobodę działania obydwu stron, lecz równocześnie konkretyzującym zakres, zasady, cele i perspektywy tej współpracy.

Dla samorządu województwa kontrakt z rządem powinien być solidną podstawą do opracowywania planów finansowania strategii rozwoju województwa. Z kolei administracja rządowa nie miałaby prawnych podstaw do swobodnego ingerowania w polityki rozwoju regionalnego województw. Nie mogłaby wykraczać poza zakres dofinansowywania zadań własnych samorządu województwa, jaki został określony w kontrakcie. Nie mogłaby zatem prowadzić dowolnej (uznaniowej) polityki dotacyjnej.



Procedura skutecznego „kontraktowania” – negocjowania warunków współpracy i finansowania zadań polityki rozwoju regionalnego – wymaga:

- rozszerzenia na samorząd gminny i powiatowy dostępu do dotacji na wykonywanie wieloletnich programów rozwoju poprzez wprowadzenie jednolitych zasad dostępu do dotacji, dofinansowujących wieloletnie programy inwestycyjne dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego;
- rozważenia zasady pierwszeństwa w udzielaniu dotacji na wykonywanie wieloletnich programów inwestycyjnych przedsięwzięciom posiadającym wsparcie więcej niż jednej jednostki samorządu terytorialnego (kontrakty regionalne i międzyregionalne);
- rozważenia zasady wspierania z budżetu państwa przedsięwzięć wspólnych (jw.) w proporcji do środków zaplanowanych w rozdziale „wspieranie rozwoju regionalnego”;
- określenia trybu i procedury przekazywania dotacji celowych na dofinansowanie wieloletnich, samorządowych programów inwestycyjnych;
- określenia trybu i procedury dochodzenia roszczeń o dotacje należne na mocy podpisanego kontraktu z rządem;
- umieszczenia zasad, o których mowa powyżej w rozporządzeniu Rady Ministrów dotyczącym ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- stabilizowania zasad dofinansowywania przedsięwzięć zapisanych w kontrakcie z rządem wówczas, gdy kontrakt obejmuje programy wieloletnie (samorządowe i państwowe) na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych (finansowanie programów wieloletnich, udzielanie dotacji celowych jednostkom samorządu terytorialnego) oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (realizacja wieloletnich samorządowych programów inwestycyjnych).

Podpisanie tak rozumianego kontraktu z rządem ograniczałoby obie strony, zmuszając je do działań strategicznych – starannie wynegocjowanych i wzajemnie skoordynowanych. Natomiast w dalszej perspektywie konieczna jest przebudowa systemów dochodów samorządu terytorialnego, która zwiększyłaby dochody własne, ustabilizowałaby zasady i kryteria subwencjonowania oraz ograniczyłaby udzielanie „dofinansowujących” dotacji celowych tylko do inicjatyw zgłaszanych przez administrację rządową (w ramach państwowej polityki regionalnej). W nieodległej perspektywie możliwość ta nie wydaje się realna. Stąd pożądane staje się rozważenie sposobów ustabilizowania (może raczej „ucywi-

lizowania”) reguł współpracy samorządu terytorialnego z administracją rządową w dziedzinie współfinansowania celów i zadań polityki rozwoju regionalnego. Odrzucenie stabilnych reguł współpracy grozi uwiązaniem strategicznego podejścia do zagadnień rozwoju regionalnego, a także wzmacnia niebezpieczeństwo uczynienia z polityki rozwoju regionalnego (tj. działań wykonywanych przez organy władzy publicznej na rzecz rozwoju regionalnego) instrumentu doraźnych ingerencji „centrum” lub źródła sporów. Najważniejszy jednak wydaje się przymus współpracy, który powinien być podstawą skutecznego mechanizmu wykorzystywania środków pomocowych UE dla wspierania rozwoju regionalnego. Przymus ten powinien dotyczyć wszystkich podmiotów władzy publicznej odpowiedzialnych za korzystny dla wspólnot terytorialnych (całego państwa oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego) przebieg procesów rozwoju regionalnego. Efektem będzie wysoka aktywność organów samorządu terytorialnego oraz szersza akceptacja konkretnych decyzji alokacyjnych.

## **2.2. Analiza funduszy celowych i agencji rządowych w kontekście pozyskiwania środków na realizację polityki regionalnej**

Kwestia źródeł finansowania oraz zasad ubiegania się o środki na realizację polityki regionalnej, ich przyznawania, przepływu i rozliczania są kluczowymi problemami, w dużej mierze decydującymi o efektywności polityki regionalnej. Nie da się realizować polityki regionalnej bez pieniędzy, ale równocześnie polityka regionalna nie może być pretekstem do podnoszenia podatków, aby pozyskać dodatkowe środki na dodatkowe zadania. Środków na politykę regionalną trzeba poszukiwać przez racjonalizację dotychczasowych wydatków publicznych. W tym kontekście warte rozpatrzenia są wyniki analizy zasadności utrzymania oraz zakresu i sposobów działania licznych funduszy celowych i agencji rządowych, które łącznie dysponują środkami publicznymi o wielkości porównywalnej z budżetem państwa.

W Polsce od dawna toczy się dyskusja publiczna o konieczności ograniczenia liczby agencji rządowych i funduszy celowych, realizujących zadania państwowe oraz o przekazaniu środków publicznych, którymi zarządzają do budżetu państwa i budżetów samorządowych. Wprawdzie trudno jest zgodzić się w pełni z bardzo emocjonalnym podejściem rzeczników

likwidacji wszystkich funduszy celowych i agencji rządowych i włączenia ich do budżetu państwa, ale bezspornie celowe jest przeanalizowanie możliwości wykorzystania części zasobów agencji rządowych i funduszy celowych na wsparcie polityki rozwoju regionalnego. Jest to tym bardziej uzasadnione, że prowadzone od lat próby skoordynowania działań funduszy celowych i agencji rządowych w układzie regionalnym (wojewódzkim) nie przyniosły praktycznie żadnych efektów. Dowodem siły „oporu materii” obecnego układu może być fakt, iż uprawnienia koordynacyjne ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego przewidziane w art. 14 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego w stosunku do tych funduszy i agencji nie zostały nawet w najmniejszym stopniu zrealizowane. Niereformowalność omawianych instytucji, przy niezadowalającej efektywności ich działania, inspirowane więc do sięgnięcia po bardziej radykalne środki.

Analizą objęto 10 funduszy celowych. Z punktu widzenia możliwości finansowania polityki regionalnej istotnym jest podział na:

- **fundusze o zadaniach uwarunkowanych terytorialnie,**
- **fundusze o zadaniach realizowanych centralnie.**

Fundusze, których zadania nie są jednorodne na terenie całego kraju to przede wszystkim:

- Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych,
- Fundusz Pracy.

Z drugiej strony, następujące fundusze realizują swoje zadania jednolicie na terenie całego kraju:

- Fundusz Alimentacyjny,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Fundusz Promocji Twórczości,
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Państwowy Fundusz Kombatantów.

Kolejna grupa objęta analizą to 10 agencji rządowych. Są to jednostki organizacyjne, utworzone na podstawie ustaw, posiadające osobowość prawną, realizujące określone zadania państwa lub wykonujące prawa majątkowe Skarbu Państwa. Celem ich działalności nie jest osiągnięcie zysku.

Dla potrzeb analizy agencje podzielono na:

- agencje realizujące prawa majątkowe,
- agencje realizujące inne zadania.

Do pierwszych należą:

- Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad,
- Agencja Mienia Wojskowego,
- Agencja Prywatyzacji,
- Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa.

Inne zadania wypełniają:

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Agencja Rezerw Materiałowych,
- Agencja Rezerw i Artykułów Sanitarnych,
- Agencja Rynku Rolnego,
- Agencja Techniki i Technologii.

Powyższy podział ma wpływ na kolejny – wg jednorodności ich zadań na terenie całego kraju, na:

- agencje o zadaniach jednorodnych,
- agencje o zadaniach zróżnicowanych terytorialnie.

Agencje realizujące prawa majątkowe oczywiście należą do agencji o zadaniach jednorodnych. Na terenie całego kraju reprezentują w sposób jednolity Skarb Państwa. Do tej samej grupy należą agencje o zadaniach specjalnych:

- Agencja Rezerw Materiałowych,
- Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych.

Przechowują one zapasy strategiczne. Agencja Rynku Rolnego, której zadaniem oprócz tworzenia żywnościowych zapasów strategicznych, jest interweniowanie na ogólnopolskim rynku artykułów rolnych, również zaliczona jest do tej grupy.

Z kolei, agencje które dostosowują swoje działania do specyfiki lokalnej, to:

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Agencja Techniki i Technologii.

Analiza możliwości dla wsparcia rozwoju regionalnego przy pomocy środków publicznych, którymi dysponują obecnie fundusze celowe i agencje rządowe, doprowadziła do następujących wniosków:

1. Należy rozważyć celowość dalszego funkcjonowania następujących instytucji:
  - Funduszu Pracy,

- Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych,
- Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Państwowego Funduszu Kombatantów,
- Agencji Prywatyzacji,
- Agencji Techniki i Technologii,
- Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Likwidacja wyżej wymienionych funduszy i agencji pozwoliłaby ograniczyć wysokość wydatków publicznych. Tak wygospodarowane oszczędności, można by przeznaczyć na wsparcie rozwoju regionalnego.

2. Należy podporządkować wydatkowanie środków publicznych przez agencje rządowe – Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencję Rynku Rolnego – priorytetom wyznaczonym w procesie uzgadniania polityki interregionalnej między stroną rządową i samorządami województw oraz polityk intraregionalnych, między samorządem województwa i samorządami lokalnymi, powiatowymi i gminnymi.
3. Celowe wydaje się pozostawienie bez zmian zasad funkcjonowania:
  - Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
  - Funduszu Promocji Twórczości,
  - Funduszu Alimentacyjnego

i agencji rządowych:

- Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad,
- Agencji Mienia Wojskowego,
- Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych,
- Agencji Rezerw Materiałowych,
- Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,

których zadania nie mają związku z zadaniami polityki regionalnej.

Potencjalne oszczędności środków publicznych, wynikające z proponowanych rozwiązań organizacyjnych, nie zostały dotychczas wyszacowane. Nie są one oczywiście sumą wydatków, ponoszonych obecnie przez omawiane fundusze i agencje, a jedynie – różnicą między tą sumą a koniecznymi wydatkami, jakie będą ponoszone w innej strukturze instytucjonalnej. Można jednakże przypuszczać, że proponowane rozwiązania byłyby na tyle efektywne, że urealniłyby w znaczącym stopniu realizację deklarowanej zmiany struktury wydatków publicznych na rzecz samorządów terytorialnych.

## 2.3. Wspieranie rozwoju regionalnego środkami publicznymi

### Podstawy prawne polityki wspierania rozwoju regionalnego

W ostatnich latach polityka rozwoju regionalnego stała się niemal powszechnie uznanym komponentem polityki rozwoju Polski *sensu largo*. Jej filarami są, lub stają się, reforma terytorialna kraju, pomoc przedakcesyjna i perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej oraz reformowany system finansów publicznych. Wspólnym fundamentem, na którym oparta została cała konstrukcja systemu polityki rozwoju regionalnego jest prawo. Ma ono zapewnić przejrzyste zasady gospodarowania środkami publicznymi, przeznaczonymi na realizację celów rozwoju regionalnego, eksplikowanych w dokumentach programowych centrum (polityka interregionalna) lub województw/regionów (polityka intraregionalna).

Fundament prawny polityki regionalnej tworzą obecnie przede wszystkim:

- ustawa o samorządzie województwa; stanowi ona, że uchwalanie strategii rozwoju oraz wieloletnich programów województwa należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa<sup>5</sup>. Zadania wynikające z tych strategii i programów samorząd ma wykonywać „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, dysponując mieniem wojewódzkim i prowadząc samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu<sup>6</sup>,
- ustawa o finansach publicznych<sup>7</sup> oraz ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup>, która określa zasady i podstawy gospodarki finansowej „sektora samorządowego”, a w nim – samorządu województwa,
- coroczne ustawy budżetowe, określające m.in. subwencje ogólne i dotacje celowe na rzecz samorządów województw, a także – środki pomocowe UE, objęte memorandum finansowym o randze prawnej umów międzynarodowych,
- ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, określająca instytucje wspierające rozwój regionalny i tryb prowadzonych przez nie działań<sup>9</sup>.

Wszystkie wymienione akty prawne – poza ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego – mają szeroki zakres tematyczny, w którym

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, art. 18.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, art. 6.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

problemy polityki rozwoju regionalnego stanowią ważny, lecz nie jedyny przedmiot regulacji. Tylko ostatnia z wymienionych odnosi się w całości do interesującej nas tematyki.

### **Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego**

Wypada przypomnieć, że powstawaniu tej ustawy towarzyszyły gorące dyskusje i spory, obejmujące również zasadność odrębnego traktowania zawartej w niej tematyki. Wielu znawców problemu sprzeciwiało się wyizolowywaniu niedookreślonej rzeczowo problematyki rozwoju regionalnego z całokształtu systemu finansowania samorządów terytorialnych. Wskazywano również na wysokie prawdopodobieństwo praktycznego ograniczenia zakresu „zewnętrznego” wspierania rozwoju regionalnego w okresie co najmniej kilku najbliższych lat do dysponowania środkami programów pomocowych UE oraz związanymi z nimi obligatoryjnie środkami partycypacyjnymi pochodzenia krajowego. Mimo tych obiekcji, ustawa „odrębna” została uchwalona i obowiązuje już ponad rok. Za krótko, aby jej przydatność oprzeć na pełnym materiale empirycznym, lecz jednocześnie dostatecznie długo, aby dostrzec już jej podstawowe wady. Postulując więc prowadzenie systematycznego monitoringu funkcjonowania ustawy i jej pochodnych, można już obecnie poddać jej treść swoistej analizie „ex ante”, przyjmując jako podstawowe kryteria tej analizy:

- po pierwsze – jej relację do przepisów samorządowej reformy terytorialnej organizacji kraju;
- po drugie – jej usytuowanie w systemie finansów publicznych, szczególnie – w systemie finansów jednostek samorządowych;
- po trzecie – jej „zastosowalność” w procedurach, obowiązujących przy sporządzaniu i realizacji programów pomocowych UE.

### **Merytoryczna treść ustawy**

Już w przepisach ogólnych (art. 2 lit. 3) stwierdza się z pełną otwartością, że pod pojęciem „wsparcie rozwoju regionalnego” rozumie się wyłącznie dotacje celowe. Przedmiotowe „zasady wsparcia” odnosi się więc do współfinansowania ze scentralizowanych środków publicznych takich przedsięwzięć, które zyskają akceptację donora. Za przysłowiową „kropkę nad i” można uznać art. 2 ust. 2, w którym stwierdza się *explicite*, że subwencji ogólnej nie zalicza się do środków finansowych, przeznaczonych na wsparcie rozwoju regionalnego. Praktycznie więc – poprzez wybiórcze wspieranie przedsięwzięć, projektowanych przez samorządy terytorialne – centrum reprezentowane przez ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego zachowuje pełną kontrolę nad

pakietami przedsięwzięć rozwojowych w województwach. Pełną – bo przy mizerii środków własnych – samorzady województw nie są praktycznie zdolne zrealizować żadnego z takich przedsięwzięć bez wsparcia środkami „centrum”.

Z tekstu ustawy wynika, że praktycznie wszelkie uprawnienia w zakresie wspierania rozwoju regionalnego koncentrują się w gestii „Ministra”<sup>10</sup>. Pozostali „ministrowie właściwi” mają „dostosować nadzorowane przez nich sprawy dotyczące wspierania rozwoju regionalnego do działań Ministra” (język ustawy). Byłoby to najmocniejsze z możliwych uprawnień koordynacyjnych w rękach „Ministra”, gdyby ustawodawca zdefiniował „sprawy dotyczące wspierania rozwoju regionalnego”. Definicji takiej jednak nie zawiera ani „słownik pojęć” (art. 2), ani dalszy tekst ustawy. Jeżeli uświadomić sobie, że niemal wszystkie wydatki publiczne, realizowane przez „ministrów właściwych” (może poza obsługą długu publicznego) można przypisać do geograficznie określonego miejsca, powstaje bardzo szerokie pole interpretacji pojęcia „spraw dotyczących wspierania rozwoju regionalnego”. Jeżeli prawo wykładni miałby otrzymać „Minister”, to oznaczałoby to praktycznie powierzenie mu kontroli nad wszystkimi wydatkami rozwojowymi „ministrów właściwych”. Jeśli natomiast interpretatorami będą „ministrowie właściwi”, to zakres pojęciowy „spraw dotyczących wspierania rozwoju regionalnego” będzie zapewne wąski. Przyszłość pokaże, która opcja przeważą.

Ustawa powołuje nowy organ opiniodawczo-doradczy – Radę Polityki Regionalnej Państwa, usytuowany formalnie przy Prezesie Rady Ministrów, faktycznie zaś – przy Ministrze. Korzystanie z doradztwa przez Premiera czy ministrów nie wymaga legitymacji ustawowej. Szczegółowa regulacja kryteriów powoływania i odwoływania członków rady, „łamana” kadencyjność, zapowiedź wynagradzania (a nie – diet) członków Rady (delegacja dla Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w tej sprawie) – wszystko to uzasadnia przypuszczenie, iż Radzie przypisuje się znaczenie wykraczające poza zakres zadań, eksplikowany w art. 8 ustawy (opiniowanie, doradztwo). W świetle wątplych jeszcze doświadczeń praktycznych zdaje się być uzasadnioną hipotezą, że potencjalnymi funkcjami Rady mają być:

- po pierwsze – osłonowa funkcja wzmacniania autorytetu Ministra w relacjach do „ministrów właściwych”,

---

<sup>10</sup> Dla odróżnienia od innych „ministrów właściwych” minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie wyróżniany w dalszym tekście pisownią z dużej litery – Minister.



- po drugie – funkcja naukowej i politycznej konsultacji działań Ministra; bądź – pozorowania takiej konsultacji,
- po trzecie – funkcja „posadotwórcza” – osoby wyróżnione powołaniem w skład Rady (przy niewątpliwym wpływie Ministra), pobierać będą wynagrodzenia, ustalone w stosownym rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów (art. 10, ust. 2).

Wyraźny rozdźwięk między formalnym statusem, na który wyniesiono Radę, a jej faktycznymi funkcjami uzasadnia postulat objęcia jej działalności szczególnie wnikliwym monitoringiem.

Ukoronowaniem koncepcji zawartej w ustawie jest powołanie dwóch nowych instrumentów polityki rozwoju regionalnego o podstawowym znaczeniu:

- **programu wsparcia,**
- **kontraktu wojewódzkiego.**

**Program wsparcia** ma określać zakres, tryb i warunki wspierania przez państwo programów wojewódzkich środkami budżetu państwa (wraz ze środkami ze źródeł zagranicznych), przy czym finansowe środki wsparcia powinny być skonkretyzowane. Intencja niewątpliwie prawidłowa, lecz trudno wykonalna w części dotyczącej zagranicznych środków wsparcia, określanych i uruchamianych na podstawie innych procedur i w innym rytmie, niż środki budżetu państwa. Ocena realizacji pierwszego, zaakceptowanego przez Radę Ministrów w grudniu 2000 r. programu wsparcia na lata 2001–2002 byłaby obecnie przedwczesna, choć rzucające się w oczy „księżycowe” wzrosty wsparcia ze środków budżetowych w 2002 r. prowokują do złośliwego wręcz komentarza.

**Kontrakt wojewódzki** jest zawierany między Radą Ministrów a samorządem województwa. Przedmiotem kontraktu jest zakres, tryb i warunki realizacji zadań, wynikających z programów wojewódzkich, które uzyskały wsparcie rządu oraz zadań należących do spraw nadzorowanych przez ministrów właściwych, które wspierane są przez jednostki samorządu terytorialnego. Kontrakt ma więc odnieść kwoty, przypisane województwom w Programie Wsparcia, do konkretnych projektów, określonych w programie wojewódzkim.

Procedura przygotowania kontraktów przewiduje negocjacje między zawierającymi je stronami, a także – formułowanie przez stronę samorządową swych oczekiwań. Już pierwsza tura Kontraktów, zawartych

w czerwcu 2001 r. między reprezentującym stronę rządową Ministrem Rozwoju Regionalnego i Budownictwa a marszałkami województw dowiodła, że zarówno „oczekiwania”, jak i negocjacje są w praktyce tylko ozdobnikami dyktatu centrum jako dysponenta środków wobec organów samorządowych, pozbawionych praktycznie środków własnych. Przydatność kosztownych i czasochłonnych procedur nie znalazła więc praktycznego potwierdzenia. Najważniejszym jednakże aspektem oceny kontraktu wojewódzkiego jako instrumentu polityki rozwoju regionalnego jest jego koherencja z pryncypiami ustrojowymi, które przyświecały reformie terytorialnej organizacji kraju z 1999 r. Chodzi przede wszystkim o samodzielność samorządu terytorialnego w realizacji powierzonych mu zadań, ujmowanych w strategiach i programach zatwierdzanych przez Sejmik województwa. Samodzielność ta miała być ważnym czynnikiem poprawy efektywności środków publicznych, wydatkowanych przez samorząd na własne cele oraz na własną odpowiedzialność materialną, prawną i polityczną, ma więc – obok ustrojowej – wysoką rangę ekonomiczną.

W sensie formalnym kontrakt regionalny, traktowany w kategoriach umowy (cywilno-prawnej lub publiczno-prawnej), w niczym nie narusza ustrojowych prerogatyw strony samorządowej. Umowa ma charakter dobrowolny, można ją zawrzeć, bądź nie. Wprawdzie omawiana ustawa nie przewiduje zaistnienia tej drugiej możliwości, lecz z drugiej strony stara się dość symetrycznie sformułować uprawnienia i obowiązki układających się stron.

*De facto* jednak kontrakt nie jest umową, zawartą przez partnerów dla realizowania obopólnie korzystnych przedsięwzięć. Jest natomiast formą finansowania środkami centralnymi przedsięwzięć, których zdecydowana większość znajduje się w formalnej gestii samorządów lokalnych, której to gestii nie przyporządkowano dotychczas adekwatnych źródeł środków własnych. W ten sposób kompetencje rzeczowe samorządów, szeroko zakrojone w ustawach ustrojowych, nie mogą być sprawowane bez wsparcia finansowego ze strony centrum. Umożliwia to stronie rządowej praktyczną ingerencję we wszystkie niemal przedsięwzięcia rozwojowe, realizowane przez samorząd województwa. Instrument kontraktu nabiera w tych warunkach raczej cech dyrektywy wyrażonej w zaowalowanej formie, niż umowy równorzędnych partnerów dążących do realizacji wspólnych przedsięwzięć dla obustronnych korzyści.

Powyższa charakterystyka kontraktu jako instrumentu polityki regionalnej odnosi się do konkretnych warunków polskich roku 2001 i nie

powinna być generalizowana w odniesieniu do idei kontraktu regionalnego „w ogóle”. Warto jednak podkreślić, iż kontrakt regionalny jest instrumentem nie tylko atrakcyjnym, lecz równocześnie – skomplikowanym i niełatwym w zastosowaniu. Dla jego efektywnego wykorzystania muszą zaistnieć odpowiednie warunki w otoczeniu prawnym, instytucjonalnym, programowym i kadrowym. We Francji, jedynym kraju stosującym ten instrument, warunki takie tworzono z niemałym trudem przez kilkanaście lat, a i tak ocena efektywności kontraktów jako narzędzia polityki regionalnej państwa nie jest bynajmniej jednoznacznie pozytywna.

Bezkrytyczne i powierzchowne naśladownictwo wzorów wypracowanych w innym otoczeniu, i to już w inicjacyjnej fazie kształtowania instytucji i instrumentów polityki regionalnej w Polsce, nie rokuje więc efektów, których osiągnięcie deklarowali autorzy ustawy. Przeciwnie. Kontrakt wojewódzki w obecnych warunkach okazuje się być raczej symptomem odwrotu od decentralistycznych tendencji w organizacji państwa i finansów publicznych, zadeklarowanych jako uzasadnienie reformy samorządowej. Kontrakt zapewnia bowiem centrum możliwości ingerencji w przedsięwzięcia rozwojowe, pozostające w formalnej gestii samorządu terytorialnego, a kosztowne i pracochłonne procedury negocjacyjne są jedynie parawanem, skrywającym recentralizacyjny charakter tego instrumentu w zderzeniu z realiami w Polsce w 2001 r.

### **Ustawa a programy pomocowe UE**

Ustawa zawiera lukę (świadomie zapewne stworzoną), którą stanowi możliwość wyłączenia spod jej regulacji przypadków wyjątkowych, do których zaliczono działania wymuszone klęskami żywiołowymi, programy doradcze i informacyjne oraz realizację programów pilotażowych, testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego.

Ani w omawianej ustawie (por. „słownik” w art. 2), ani w innych aktach prawnych nie określono przy tym pojęcia „programów pilotażowych”, w dodatku – „testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego”. Analizując jednakże cechy programów pomocowych Unii Europejskiej, realizowanych dotychczas w Polsce można dowieść, iż każdy z nich był programem pilotażowym, gdyż każdy testował „nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego”. Taka interpretacja wyłączałaby wsparcie rozwoju regionalnego środkami programów pomocowych Unii Europejskiej spod rygorów kontraktów regionalnych. Trafność takiej interpretacji zdaje się potwierdzać fakt, iż procedury

programowania i realizacji zadań objętych programami pomocowymi UE nie są tożsame z procedurami określonymi w prawie krajowym. Drugim problemem jest zmienność „reguł gry”, wynikająca z poszukiwania przez Komisję Europejską optymalnych rozwiązań metodą „prób i błędów”. Powstała więc luka prawna, umożliwiająca nieobejmowanie pomocowych środków wsparcia kontraktami wojewódzkimi, co w perspektywie zwielokrotnienia wolumenu środków pomocowych po akcesji do UE, stawia pod znakiem zapytania praktyczną przydatność kontraktu w jego obecnej formie już za kilka lat. Już obecnie wyłączenie środków pomocowych z kontraktów wojewódzkich zubożyłoby praktycznie ich substancję finansową do rozmiarów skąpych rezerw celowych i „przemianowanych” tytułów budżetowych, pod którymi przekazywano środki w formie dotacji celowych.

W innym wariantcie uwarunkowań zewnętrznych perspektywa wyłączenia środków pomocowych UE spod działania kontraktu wojewódzkiego oznaczać może nie tylko dualizm procedur programowania, realizacji i monitoringu wspierania rozwoju regionalnego, lecz także – rozbieżność strumieni finansowych środków wsparcia.

#### **Podsumowanie i wnioski:**

1. Wspierając ideę prawnej regulacji zasad wspierania rozwoju regionalnego, środowiska samorządowe wiązały nadzieję na uregulowanie co najmniej dwóch kluczowych spraw:
  - po pierwsze – ukształtowania organizacji finansów publicznych w sposób zgodny z pryncypiami reform ustrojowych w zakresie terytorialnej organizacji państwa,
  - po drugie – wkomponowania programów pomocowych UE w całości kształt polityki rozwoju regionalnego w Polsce.
2. Oczekiwania te nie zostały spełnione przez ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, gdyż:
  - po pierwsze – dopiero nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określi finansową bazę ich działalności, a ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego stanowić może i powinna stanowić jej dopełnienie, nie zaś – substytut,
  - po drugie – w ustanowionych procedurach nie uwzględniono odmienności trybu planowania, negocjowania i realizacji środków pomocowych UE od trybu prac nad budżetem państwa i budżetami samorządów wojewódzkich w Polsce. Jest to wprawdzie aspekt o charakterze technicznym, tym niemniej jego konsekwencją praktyczną może być petryfikacja dychotomii między

dwoma kanałami zasilania rozwoju regionalnego: „krajowym“ i „unijnym”, co w perspektywie dominacji tego ostatniego pozostawiłoby kontrakty praktycznie bez zaplecza finansowego.

Przedmiot ustawy jest więc odmienny od oczekiwań.

3. Nie spełniając pokładanych w niej nadziei co do zakresu uregulowań, ustawa wprowadziła „w zamian”:

- wzmocnienie ingerencji administracji rządowej w kompetencje samorządu województw w zakresie programowania rozwoju regionalnego,
- wzmocnienie uprawnień koordynacyjnych Ministra właściwego w sprawach polityki regionalnej (nie mylić z „ministrami właściwymi“ w rozumieniu ustawy!) w stosunku do innych ministrów oraz funduszy i agencji im przyporządkowanych (to akurat należałoby uznać za plus ustawy),
- skomplikowane procedury ubiegania się przez samorządy województw o „przemianowane” środki budżetowe, gdyż taka jest w istocie treść przygotowywanych kontraktów wojewódzkich,
- efektowny szyld „kontraktu wojewódzkiego”, skrywający centralistyczny charakter wprowadzonych regulacji,
- posadotwórczy, kosztowny i upolityczniony organ doradczy, służący praktycznie pozorowaniu konsensusu rządu z parlamentem oraz nauki z praktyką w przedmiocie recentralistycznego kursu polityki rozwoju regionalnego w Polsce.

4. Zmierzając w odmiennym od oczekiwanego i zapowiadanego kierunku kształtowania postaw prawnych polityki rozwoju regionalnego, ustawa prędzej czy później postawi decydentów wobec konieczności wyboru jednego z niżej przedstawionych wariantów postępowania:

- i) zniesienia /zawieszenia?/ ustawy ze skutkiem natychmiastowym,
- ii) potraktowania ustawy i jej pochodnych (rozporządzenie Rady Ministrów z delegacji ustawy) jako rozwiązania przejściowego, które obowiązywać będzie bądź do terminu ekspirowania Programu Wsparcia (koniec 2002 r.), bądź – wejścia w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (termin jeszcze formalnie nie określony, termin pożądanym – także koniec 2002 r.),
- iii) natychmiastowe przystąpienie do nowelizacji ustawy.

Podstawową wadą wariantu /i/ jest jego demonstracyjny charakter, prowokujący wręcz zarzuty pozamerytorycznych działań natury politycznej /rewanżyzm/. Wadą wariantu /iii/ jest z kolei uznanie *a priori*, że ustawa ta nadaje się do nowelizacji, więc jest „w zasadzie” dobra. Oceny takiej

nie uzasadnia jednak ani przeprowadzona powyżej analiza *ex ante*, ani analiza oparta o empiria realizacyjne, bo takiej analizie jeszcze sporządzić nie można.

W świetle powyższych ocen i argumentów na rekomendację zasługuje wariant /ii/. Jego zaletą jest możliwość oceny rozwiązań przyjętych w ustawie w kontekście:

- rzetelnej analizie procesu zawierania pierwszej generacji kontraktów wojewódzkich,
- monitoringu procesu sporządzania budżetu na 2002 r. w kontekście zobowiązań strony rządowej, ujętych w kontraktach,
- monitoringu realizacji kontraktów wojewódzkich pierwszej generacji,
- monitoringu funkcjonowania Rady Polityki Regionalnej Państwa.

Przesłanki empiryczne, wynikające z oceny funkcjonowania ustawy oraz nowe okoliczności zewnętrzne (znowelizowana ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) stworzą podstawy do nowej regulacji prawnej zasad wspierania rozwoju regionalnego w sposób nie kolidujący z pryncypiami ustrojowymi państwa. Decydowanie jednakże o formie regulacji przed rzetelną analizą przesłanek empirycznych oraz w oderwaniu od innych regulacji byłoby przedwczesne i powielaloby w istocie błędny sposób podejścia, zastosowany przy sporządzaniu dziś obowiązującej ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

## **2.4. Kryteria podziału środków wsparcia dla województw**

Obiektywizacja kryteriów podziału środków wspierających rozwój regionów była przez lata niespełnionym postulatem zainteresowanych środowisk – praktyków i teoretyków. Bezspornym osiągnięciem animatorów ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego jest zobowiązanie Rady Ministrów do sporządzenia programu wsparcia, który m.in. określi „zobiektywizowane kryteria wyodrębnienia obszarów wsparcia... w układzie wojewódzkim” oraz „łączne przewidywane w budżecie państwa wydatki na dofinansowanie zadań objętych programem wsparcia i przewidywane limity wydatków z budżetu państwa w kolejnych latach budżetowych”<sup>11</sup>. W dniu 28 grudnia 2000 r. Rada Ministrów wydała Rozporządzenie

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, art. 13.

nie akceptujące Program Wsparcia na lata 2001–2002. W ten sposób zostały spełnione (przynajmniej formalnie) postulaty:

- obiektywizacji i jawności kryteriów podziału środków wsparcia na poszczególne obszary (województwa),
- przełamania jednorocznej tylko cezury programowania finansowego wsparcia rozwoju regionalnego.

Należy podkreślić, iż źródła dochodów własnych oraz tryb i algorytmy ustalania subwencji ogólnych i dotacji celowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie z dnia 28 lipca 2001 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Gromadzone na podstawie tej ustawy środki stanowią podstawową bazę finansową działalności samorządów terytorialnych. Środki, pozyskiwane w trybie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i jej pochodnego programu wsparcia mają z założenia charakter uzupełniający, odpowiadający pojęciu dodatkowości w rozumieniu zasad finansowania rozwoju regionalnego z Funduszy Strukturalnych UE.

Ponieważ środki wsparcia, pochodzące z programów pomocowych Unii Europejskiej są uruchamiane na podstawie odrębnych procedur, określanych w odpowiednich memorandumach finansowych, pole oddziaływania ustawy i sporządzonego z jej delegacji programu wsparcia jest z natury ograniczone.

Mówiąc o kryteriach podziału środków na wspieranie rozwoju regionalnego trudno więc abstrahować od wielkości ogółu środków przeznaczonych na politykę regionalną kraju. Środki te – jak się wydaje – winny tworzyć spójny, całościowy system oparty na regulacjach prawnych zawartych w konkretnych ustawach:

- o samorządzie województwa,
- o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

Tymczasem obecną sytuację w Polsce w sferze finansowania polityki rozwoju regionalnego charakteryzuje:

- brak wystarczających środków własnych na prowadzenie polityki regionalnej przez samorządowe województwa,
- ograniczone, z uwagi na trudną sytuację budżetową kraju, możliwości wspierania rozwoju regionalnego przez państwo,
- nie do końca przewyżczone rozproszenie gestii i brak skutecznej koordynacji alokacji środków publicznych wspierających rozwój regionalny.

Ograniczając dalsze uwagi i wnioski do rozwiązań przyjętych w Programie Wsparcia na lata 2001–2002 trzeba na wstępie podkreślić, że:

- po pierwsze – przyjęto „ciche” założenie, że cały obszar Polski (wszystkie województwa) spełnia obecnie kryteria zaliczane do obszarów Celu 1 w nomenklaturze UE; wynika stąd dominacja kryteriów ludnościowych (80%) nad wyrównawczymi (20%), związanymi z niskim poziomem PKB *per capita* i wysoką stopą bezrobocia,
- po drugie – nie uwzględniono ważnego w warunkach polskich poziomu bezrobocia ukrytego, szczególnie w rolnictwie,
- po trzecie – nie uwzględniono zróżnicowania powierzchni poszczególnych województw, które jest ważnym czynnikiem kształtowania się potrzeb w sferze infrastruktury transportowej czy gospodarki wodnej,
- po czwarte – założony horrendalny (ok. 40%) wzrost środków wspierających pochodzenia krajowego w 2002 r. w stosunku do 2001 r. poddaje się interpretacji jedynie w kategoriach polityki.

Uwzględniając powyższe spostrzeżenia sformułowano następujące wnioski z analizy kryteriów podziału środków, zastosowanych w Programie Wsparcia na lata 2001–2002:

1. Należy pozytywnie ocenić fakt, iż problem kryteriów podziału środków został ujęty w ustawie, a sposób podziału (algorytm) – określony w Rozporządzeniu Rady Ministrów – jest jawny. Podział środków jest oparty o konkretne, czytelne zasady, a nie odbywa się drogą ustaleń międzyresortowych na podstawie bliżej niesprecyzowanych kryteriów. Podstawy do określenia kryteriów podziału środków na wspieranie realizacji zadań ujętych w planach regionalnych w najbliższych latach są zawarte w:
  - ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego,
  - Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006,zaś na najbliższe dwa lata sprecyzowane (choć nie w pełni, jak wykazano wcześniej) w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Programu Wsparcia na lata 2001 i 2002.
2. Przyjęte rozwiązania są jednym z możliwych wariantów. Możliwe i dopuszczalne są inne formuły podziału środków – inne kompozycje i proporcje czynników, jak i inny dobór wskaźników.
3. Za właściwe należy uznać powiązanie sposobu podziału środków przeznaczonych na realizację kontraktów regionalnych z liczbą ludności zamieszkałej w poszczególnych regionach kraju, bądź na przyjętych obszarach wsparcia.



4. Można uznać, że przedstawione w Programie Wsparcia kryteria podziału nawiązują do celów sformułowanych w podstawowych dokumentach w sferze rozwoju regionalnego, a określony na ich podstawie podział środków sprzyja realizacji założonych celów:
  - należy uznać za zasadne, z punktu widzenia przyjętych celów i kierunków polityki regionalnej państwa (w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006), objęcie programem wspierania wszystkich województw Polski,
  - przyjęte kryteria podziału zapewniają preferencyjne potraktowanie w podziale obszarów wsparcia o koncentracji największych problemów strukturalnych gospodarki.
5. Obowiązujące w Polsce w okresie dwóch najbliższych lat kryteria podziału środków oraz określania obszarów wsparcia są generalnie zgodne z zasadami obowiązującymi w polityce strukturalnej Unii Europejskiej. Zachowanie zbieżności polityki krajowej z unijną w zakresie wykorzystania środków pomocowych jest już obecnie, a po przystąpieniu Polski do Unii będzie tym bardziej niezbędne dla uzyskania pozytywnych efektów polityki regionalnej.
6. W związku ze spodziewanym wyraźnym zwiększeniem rozmiarów udostępnianych w Polsce środków na politykę regionalną po akcesji kraju do UE, może dojść do sytuacji, że nie będzie wówczas możliwości prowadzenia (z uwagi na brak środków ponad minimum niezbędne do zapewnienia wymaganego udziału własnego do otrzymania pomocy z Funduszy Strukturalnych) własnej krajowej polityki wspierania rozwoju regionalnego. Polityka regionalna w Polsce zostałaby wtedy całkowicie zdeterminowana przez zasady i kryteria obowiązujące w Unii.
7. Z porównania zasad i kryteriów stosowanych w Polsce w zakresie wspierania rozwoju regionalnego z wybranymi krajami Unii Europejskiej wynika, że generalnie rozwiązania przyjęte w Polsce nie odbiegają od stosowanych w tych krajach, a w dużej mierze się z nimi pokrywają. Pod względem kryteriów podziału środków między województwa zbliżone do Polski rozwiązania funkcjonują np. w Niemczech.
8. Uznając generalnie przyjęte kryteria podziału środków na lata 2001 i 2002 za zasadne, nie sposób nie wskazać pewnych wątpliwości, nad którymi warto się zastanowić przed opracowaniem programu wsparcia na następne lata. Wątpliwości te dotyczą przykładowo:
  - proporcji podziału środków między część przeznaczoną dla

- wszystkich województw oraz część przewidzianą tylko dla obszarów wsparcia,
- rozważenia możliwości pełnego ujmowania problemu bezrobocia, nie ograniczającego się jak obecnie do rejestrowanego bezrobocia jawnego, a całkowicie pomijającego bezrobocie ukryte na wsi,
  - szerszego ujmowania w kryteriach podziału problemów strukturalnych regionów,
  - możliwości ujęcia czynnika powierzchni /obok ludności/ w konstrukcji kryteriów.
9. Przyjęty w rozporządzeniu modelowy podział środków wsparcia między województwa stanowi drogowskaz, zgodnie z którym winien ewoluować faktyczny podział środków. Z tego punktu widzenia wskazane byłoby utrzymanie przyjętego algorytmu przez najbliższe lata w możliwie niezmienionej postaci.
10. Biorąc pod uwagę powyższy wniosek, proponuje się jedynie uzupełnienie przyjętego algorytmu – w następnej edycji programu wsparcia – o czynnik przestrzeni.
11. Proponuje się także rozważyć możliwość uczynienia marszałków województw współdecydentami w procesie alokacji puli środków o charakterze wyrównawczym. Zgodnie z tą propozycją Konwent Marszałków lub też marszałkowie województw, na terenie których znajdują się obszary wsparcia, proponowałiby kryteria podziału środków pełniących funkcje wyrównawcze.

## **2.5. Fundusze rozwoju regionalnego i lokalnego**

Spadek dynamiki polskiej gospodarki, w tym małych i średnich przedsiębiorstw sektora prywatnego, jest m.in. wynikiem wyczerpywania się prostych rezerw wzrostu. Dalszy rozwój, a nawet egzystencja wielu przedsiębiorstw zależeć będzie od modernizacji, innowacyjności, a także promocji ich produktu na krajowym i na światowych rynkach towarów i usług. Modernizacja, innowacyjność czy promocja wymagają z reguły inwestycji, te zaś – kapitału. „Płytkie korzenie” i niska dochodowość przedsiębiorstw sprawiają, że ich zasoby własne są w tym kontekście wysoce niewystarczające. Kluczowego znaczenia dla przełamania coraz bardziej odczuwalnej bariery kapitałowej nabiera więc dostępność przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowych.

Banki komercyjne kierują się jednak w działalności kredytowej kryteriami trudnymi do spełnienia przez potencjalnych kredytobiorców. Wysoka cena pieniądza, nawet w ujęciu realnym (eliminującym wpływ inflacji) sprawia, że kredyty inwestycyjne pozostają dla większości z nich niedostępne. Pojawia się więc imperatyw wsparcia przedsiębiorstw środkami publicznymi w taki sposób, aby nie naruszając pryncypiów swobodnej i uczciwej konkurencji, umożliwić im dostęp do kapitałów warunkujących dalszy rozwój.

W wysoko rozwiniętych gospodarczo krajach (UE czy OECD) wypracowano bogaty zestaw instrumentów finansowego wspierania przedsiębiorstw, szczególnie przedsiębiorstw małych i średnich, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju regionalnego oraz dla równoważenia regionalnych i lokalnych rynków pracy. Różne instrumenty przynosiły w różnych miejscach i w różnym czasie zróżnicowane efekty – od znikomych do wybitnie spektakularnych. Mimo dostępu do europejskich i światowych doświadczeń w tym zakresie, skazani więc jesteśmy na dopracowywanie się rozwiązań adekwatnych do polskich uwarunkowań metodą „prób i błędów”. Aby „błędów” było jak najmniej, wachlarz „prób” powinien zawierać bogaty zestaw instrumentów.

Doświadczenia światowe, a także własne doświadczenia polskie z okresu transformacji dowodzą, że ważnym instrumentem wsparcia rozwoju i restrukturyzacji gospodarki w regionach są fundusze rozwoju regionalnego i lokalnego. Aby takie fundusze mogły powstać także w Polsce, niezbędne są odpowiednie nowe regulacje ustawowe, gdyż w obecnym stanie prawnym byłoby to niemożliwe. Fundusze te można podzielić na trzy grupy:

- Regionalne Fundusze Inwestycyjne (RFI);
- Subregionalne Fundusze Poręczeń Kredytowych (SFPK);
- Lokalne Fundusze Mikropożyczkowe (LFM).

### **Regionalne Fundusze Inwestycyjne (RFI)**

Misją Regionalnych Funduszy Inwestycyjnych o charakterze kapitałowym jest dostarczenie kapitału właścicielskiego dobrze rokującym przedsiębiorstwom, borykającym się z barierą kapitałową. Działając na zasadach *venture capital*, RFI wnoszą mniejszościowe udziały (akcje) i know how, a następnie uczestniczą w korzyściach wysokiej stopy zwrotu inwestycji. RFI działają, bez względu na strukturę własnościową kapitału, jako spółki prawa handlowego.

### **Subregionalne Fundusze Poręczeń Kredytowych (SFPK)**

Misją Subregionalnych Funduszy Poręczeń Kredytowych jest udostępnienie kredytu bankowego tym przedsiębiorstwom (z reguły małym i średnim), które nie są w stanie spełnić wymogów zabezpieczenia kredytu, stosowanych przez banki komercyjne. Obok wysokiej ceny pieniądza, wymogi te są trudne /jeśli w ogóle możliwe/ do spełnienia szczególnie przez przedsiębiorstwa na starcie działalności gospodarczej. Praktyka dowodzi, że subregionalna skala działania funduszy poręczeniowych jest adekwatna do realnych możliwości rozpoznawania wiarygodności beneficjentów, co wobec dopuszczalnego „z założenia” braku pełnego, materialnego zabezpieczenia wierzytelności ma rozstrzygające znaczenie dla efektywności działania tych funduszy.

### **Lokalne Fundusze Mikropożyczkowe (LFM)**

Misją Lokalnych Funduszy Mikropożyczkowych jest bezpośrednie wsparcie grupy najmniejszych przedsiębiorstw (często rozpoczynających dopiero działalność), pozbawionych zdolności kredytowej w rozumieniu kryteriów bankowych. Fundusze te, działając w środowiskach lokalnych, mogą przy dopuszczalnym stopniu ryzyka udzielać pożyczek takim podmiotom, których wiarygodność jest potwierdzana przez trzy osoby fizyczne plus własny weksel beneficjenta. Polska praktyka dowodzi, że wbrew pozorom stopa zwrotu takich pożyczek jest wyższa, niż stopa zwrotu kredytów bankowych.

Dotychczasowe doświadczenia potwierdzają przydatność funduszy rozwoju regionalnego i lokalnego jako instrumentów wspierania prywatnej przedsiębiorczości, zwłaszcza MSP, pozwalając na sformułowanie następujących wniosków:

1. W proces tworzenia nowych funduszy rozwoju regionalnego i lokalnego, czyli regionalnych funduszy inwestycyjnych, subregionalnych funduszy poręczeń kredytowych oraz lokalnych funduszy mikropożyczkowych powinny być przede wszystkim zaangażowane władze samorządowe na wszystkich poziomach (województwa, powiatu i gminy).
2. Charakter danego funduszu determinuje poziom koniecznego zaangażowania się poszczególnych szczebli samorządu, zarówno pod względem działań organizacyjnych i wspomagających, jak i konieczności zainwestowania w te przedsięwzięcia środków własnych.
3. Nieodzownym jest włączenie w proces tworzenia nowych funduszy zarówno rządu, jak i z drugiej strony aktorów regionalnych i lokal-

nych, gdyż tylko połączenie ich wiedzy i kapitałów z możliwościami samorządów gwarantuje sukces ekonomiczny tych przedsięwzięć, a z drugiej strony realizację priorytetowych dla jednostek samorządowych celów.

4. Proces tworzenia każdego z funduszy powinien być poprzedzony kompleksową analizą czynników determinujących sytuację społeczno-gospodarczą obszaru, na którym planowane jest jego powstanie.
5. Podczas tworzenia nowych funduszy należy pamiętać o wkomponowaniu ich w już istniejące struktury i instytucje o podobnym charakterze, by nie dochodziło do niepożądanego rywalizacji pomiędzy nimi. Postulowana jest natomiast współpraca i wzajemne uzupełnianie się tych instytucji.
6. Szczególne znaczenie ma także transfer doświadczeń, wiedzy i know how pomiędzy istniejącymi a tworzonymi dopiero funduszami. Pozwoli to na wykorzystanie przez te ostatnie dobrych wzorców i uniknięcie popełnionych przez poprzedników błędów.
7. Kluczową kwestią jest zapewnienie odpowiedniego poziomu kapitału początkowego dla funduszy, by mogły one skutecznie funkcjonować na rynku, dostarczając swoim klientom produktów konkurencyjnych do już obecnych na rynku. Niemniej ważne jest nieustanne dokapitalizowanie funduszy już po rozpoczęciu ich działalności, tak by mogły one rozszerzać zarówno swoją ofertę, jak i zwiększać liczbę klientów korzystających z ich usług.
8. Należy dążyć do dywersyfikowania źródeł pochodzenia kapitałów dla funduszy, by miały one możliwość elastycznego operowania środkami finansowymi, nawet w przypadku chwilowych problemów jednego z udziałowców funduszu.
9. Niezależnie od rodzaju funduszu dominującą tendencją powinno być dążenie do minimalizowania wszelkiego rodzaju formalności, związanych z możliwością korzystania z oferty funduszy. Stosunki pomiędzy klientami a dysponentami funduszy powinny być jak najbardziej odbiurokratyzowane, a relacje pomiędzy stronami oparte na wzajemnym zaufaniu.
10. Należy dążyć do tego, by maksymalna ilość zaakceptowanych przez fundusze projektów do wdrożenia miała charakter proinnowacyjny i by wpisywały się one w przyjęte przez samorzady strategie rozwoju.
11. Priorytetem dla kontrolujących fundusze powinien być fakt, by zaangażowane w projekty kapitały tworzyły nowe miejsca pracy na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Zwłaszcza fundusze poręczeń

kredytowych i fundusze mikropożyczkowe powinny popularyzować wśród swoich klientów ideę samozatrudnienia.

12. Wszystkie fundusze oprócz celu jakim jest wspieranie rozwoju lokalnego, powinny w swoich działaniach kierować się przede wszystkim kryterium efektywności ekonomicznej. Powinny to być instytucje dochodowe, zdolne do kreowania zysku ze swojej działalności.

### **3. Sfera edukacji i szkolenia w zakresie rozwoju regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem Funduszy Strukturalnych UE**

W Polsce brak jest, prowadzonych na szeroką skalę szkoleń oraz systematycznej edukacji w sferze rozwoju regionalnego. Efektem tego jest bardzo słaba znajomość tematyki tak wśród urzędników i decydentów politycznych na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, jak i w instytucjach rządowych. Deficyt ten jest bardzo istotny jeżeli weźmiemy pod uwagę potrzebę sprawnej i skutecznej absorpcji dużych środków finansowych, które Polska otrzyma jako transfery w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Nie rozwiązuje tego problemu uruchamianie na różnych wyższych uczelniach w Polsce studiów dyplomowych i podyplomowych, ponieważ ich skala jest niewielka w stosunku do potrzeb. Trudność polega także na tym, że tematyka rozwoju regionalnego ma wiele wątków, które trzeba uwzględnić przy doradztwie i szkoleniach w różny sposób w zależności od grupy odbiorców do których doradztwo i szkolenia są skierowane.

Można więc obronić stwierdzenie, że brak kompetentnej kadry w sferze rozwoju regionalnego oraz wdrażania funduszy strukturalnych staje się w Polsce poważną barierą zagrażającą sprawnemu wykorzystaniu tych bardzo potrzebnych krajowi środków.

Należy poddać ostrej krytyce fakt, że zmarnowana została w Polsce okazja wytworzenia takiej kadry na większą skalę przy okazji wdrażania programów rozwoju regionalnego w ramach wsparcia przedakcesyjnego UE. Szczególnie istotny był tu program Phare, który jest od początku lat dziewięćdziesiątych najważniejszym źródłem finansowania szkoleniowych projektów w tej sferze. Ważna jest także rola programu Phare jako okazja do zdobycia praktycznego doświadczenia w zarządzaniu środkami UE. Niestety od początku Komisja Europejska popełniła duży błąd i wymogła (a kolejne polskie rządy to akceptowały), aby wdrażać programy UE tak, aby zarządzanie tym procesem pozostało poza administracją publiczną. Dlatego stworzono tak zwane PMU (project management unit), które funkcjonowały obok urzędów i instytucji, a ich przeważnie bardzo wysoko wykwalifikowani i intensywnie szkoleni pracownicy otrzymywali płace nieporówny-

walnie wyższe od urzędników administracji. Po przejęciu od 1998 r. obsługi administracyjnej programów UE przez administrację publiczną, a kosztów tej obsługi przez polskie budżety publiczne, znakomita większość osób profesjonalnie przygotowanych przez lata do obsługi środków UE nie podjęła relatywnie nisko płatnej pracy w administracji i przeszła do firm komercyjnych (konsultingowych). W ten sposób znaczna część dziesięcioletniego wysiłku w przygotowanie kadry zdolnej podołać zadaniom w sferze rozwoju regionalnego, poszła na marne.

Wyzwaniem jest więc przygotowanie, często prawie od początku, dużej liczby profesjonalistów, którzy poradzą sobie z wyzwaniami nowej polityki regionalnej Polski zgranej z wymogami UE.

Nie jest oczywiście tak, że nie podejmuje się żadnych działań szkoleniowych. Jest ich nawet dość dużo, przede wszystkim w ramach różnych programów UE oraz Banku Światowego. Niestety jednak, te które są dzisiaj organizowane nie powodują powstawania w Polsce znaczącej grupy osób dobrze przygotowanych do realizacji zadań związanych z rozwojem regionalnym oraz absorpcji Funduszy Strukturalnych. Potwierdza to wstępna analiza przeprowadzona przy okazji projektów szkoleniowych dla administracji wojewódzkiej, powiatowej i gminnej przez Fundację Edukacji Ekonomicznej. Wynika z niej jednoznacznie, że nieskuteczne są szkolenia, które od kilku lat organizują różne instytucje (polskie i zagraniczne). Pomimo ich znaczącej liczby pozostają zupełnie ze sobą nieskoordynowane. Ich adresatem jest między innymi administracja samorządów lokalnych wszystkich szczebli oraz np. Urzędy Pracy.

Bardzo dużym problemem jest znaczna przypadkowość doboru uczestników takich szkoleń. Są oni delegowani przez instytucje lub zgłaszają się sami, ale z reguły nie jest to w żaden sposób związane ze strategią systematycznej budowy wiedzy i doświadczenia wewnątrz urzędu czy organizacji. W sytuacji obecnej niemożliwe jest systematyczne nasycanie wiedzą określonej grupy osób, które staną się trzonem kadry niezbędnej dla wdrażania skutecznej polityki regionalnej w powiązaniu z funduszami strukturalnymi UE.

Działania szkoleniowe prowadzone są przez bardzo różne ośrodki i instytucje (najczęściej regionalne lub lokalne), firmy konsultingowe lub instytucje i organizacje centralne takie jak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości czy Polska Agencja Rozwoju Regionalnego.



Wspólną cechą większości tych szkoleń jest to, że są one zorientowane na politykę regionalną postrzeganą niemal wyłącznie w kontekście funduszy strukturalnych i funduszy przedakcesyjnych. Najczęściej takie szkolenia są finansowane ze środków zewnętrznych (przede wszystkim Phare), podlegających różnym agendum centralnym. Wynikiem tego jest brak koordynacji treści i sposobów przekazywania wiedzy i informacji w sferze polityki regionalnej. Wielokrotnie prowadzi to do niepotrzebnego powielania różnych działań edukacyjnych.

Szkolenia i inne działania edukacyjne (np. tworzenie profesjonalnych serwisów informacyjnych w internecie), które przygotowują do wdrożenia w Polsce funduszy strukturalnych UE są niezmiernie potrzebne. Jest to szczególnie ważne na obszarach wiejskich, gdzie potrzeba głębszej wiedzy i szybkiej informacji jest szczególnie duża i niezaspokojona. Należy jednak bezwzględnie usystematyzować ten proces i zapewnić jego dobrą koordynację w ramach jednego spójnego ogólnopolskiego programu szkoleniowego.

Koncentracja na polityce regionalnej w kontekście przygotowań Polski do członkostwa w UE prowadzi do zupełnego pomijania tematów takich jak: kompetencje i usytuowanie instytucjonalne samorządów wojewódzkich, pozycja ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego, rola wojewodów w polityce regionalnej, decentralizacja finansów publicznych. Tematy te są bardzo istotne dla prawidłowego kształtowania polityki regionalnej w Polsce, a decydenci i urzędnicy wojewódzcy, powiatowi i gminni muszą posiadać kompleksową wiedzę w tej sferze (a najczęściej jej nie mają). Dotyczy to także znakomitej większości posłów w polskim Sejmie, a także wielu radnych wojewódzkich.

Odrębnym problemem to prawie kompletne pomijanie organizacji społecznych przy szkoleniach i edukacji w sferze polityki regionalnej. Są podejmowane próby ich włączenia np. przez Ministerstwo Pracy, ale tylko na małą skalę i nie jest to podejście systematyczne. Jest to duży błąd, ponieważ przy zdecentralizowanej polityce rozwoju regionalnego rola takich organizacji znacznie wzrasta (m.in. są one reprezentowane w komitetach sterujących).

Istotnym problemem jest niekompetencja i niewiedza środków masowego przekazu, które często zupełnie nieprawidłowo oceniają posunięcia i decyzje w sferze rozwoju regionalnego, a nie doceniają rzeczy waż-

nych (np. zupełnie nie podniosły tematu NUTSów<sup>12</sup> w Polsce). Niezbędna jest więc praca z mediami, tak aby były one w stanie kompetentnie spełnić swoją funkcję edukacyjną.

Do rozwiązania pozostaje także problem jakości szkoleń. Prawie wszystkie przetargi, o ile są finansowane ze środków UE, wygrywają konsorcja kierowane przez zagraniczne firmy lub instytucje. Bardzo często występują potem kłopoty przy realizacji szkoleń wynikające z nieznamomości sytuacji i potrzeb w Polsce, a uczestniczącym w takich konsorcjach polskim organizacjom często brak jest doświadczenia i profesjonalizmu. Dobre konsorcja kierowane przez profesjonalnie przygotowane polskie firmy mają małe szanse na wygranie większych projektów.

Z drugiej strony jakość szkoleń prowadzonych przez organizacje i firmy polskie najczęściej także pozostawia wiele do życzenia. Uczestnicy szkoleń wielokrotnie zgłaszają zastrzeżenia co do jakości wykładów, przydatności treści (zbyt ogólne, mało praktyczne) oraz niskiej jakości metod szkoleniowych (nudne wykłady zamiast interaktywnych warsztatów).

Podstawowym celem jest stworzenie otwartego ale efektywnego i skoordynowanego programu szkoleń i edukacji w sferze rozwoju regionalnego, w ramach którego określone będą kryteria jakościowe oraz niezbędna zawartość szkoleń. Program ten także będzie istotny dla zbudowania konkurencyjnego rodzimego potencjału szkoleniowego i doradczego we wszystkich częściach Polski powiązanego z systemem akredytacji instytucji i osób szkolących oraz systemem monitoringu jakości szkoleń.

Możliwe rozwiązania są następujące:

- a) Powołanie w ministerstwie właściwym dla rozwoju regionalnego koordynatora edukacji i szkoleń w randze (co najmniej) wicedyrektora departamentu odpowiedzialnego za:
  - przygotowanie systemu merytorycznego i finansowego wsparcia dla polskich instytucji i organizacji,
  - zakres tematyczny szkoleń,
  - organizacyjne i merytoryczne przygotowanie projektów finanso-

---

<sup>12</sup> NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) – system Unii Europejskiej kwalifikacji obszarów będących przedmiotem działania polityki regionalnej. System ten wyodrębnia 3 podziały administracyjne: NUTS I – ogólnopolski, NUTS II – regionalny, NUTS III – powiatowy. (przyj. red.)

- wanych z funduszy zagranicznych wspierających tworzenie w Polsce systemu edukacji i szkoleń w sferze rozwoju regionalnego.
- b) Stworzenie systemu akredytacji polskich i zagranicznych instytucji szkolących (firm konsultingowych, organizacji pozarządowych) i edukacyjnych (programy studiów oferowane przez uczelnie wyższe oraz trenerzy indywidualni, którzy muszą udowodnić swoje kwalifikacje). Operatorem takiego systemu akredytacji może być niezależna organizacja lub firma konsultingowa wyłoniona w drodze konkursu.
  - c) Stworzenie minimalnego katalogu tematów, które muszą być oprowane przez decydentów politycznych oraz urzędników wszystkich szczebli samorządów oraz urzędów wojewódzkich w celu ułatwienia prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w sposób zdecentralizowany, z uwzględnieniem funduszy strukturalnych UE. Taki katalog tematów powinien być stworzony w ścisłym porozumieniu z innymi zainteresowanymi resortami oraz Komisją Europejską.
  - d) Określenie zakresu udziału organizacji społecznych w kreowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju regionalnego oraz zdefiniowanie potrzebnego zakresu edukacji i szkoleń skierowanych do nich.
  - e) Intensywne wykorzystanie nowoczesnych technologii informatycznych (szczególnie internetu) dla celów edukacyjnych i szkoleniowych w zakresie rozwoju regionalnego.
  - f) Prowadzenie systematycznego monitoringu przeprowadzanych szkoleń pod kątem ich efektywności przy jednoczesnej decentralizacji wdrażania projektów edukacyjnych i szkoleniowych w sferze rozwoju regionalnego.
  - g) Odpowiedzialność za zorganizowanie programu i podjęcia wyżej opisanych działań powinna zostać przekazana do ministerstwa lub urzędu właściwego dla rozwoju regionalnego.

Najważniejsze zagrożenia są następujące:

- Utrzymanie dużej ilości ośrodków decyzyjnych zajmujących się poszczególnymi aspektami rozwoju regionalnego, przy jednoczesnym braku efektywnego sposobu ich koordynacji.
- Kontynuacja rozproszenia finansowania działań edukacyjnych i szkoleniowych w różnych programach (szczególnie tych współfinansowanych przez UE) zarządzanych przez dużą liczbę różnych instytucji.
- Zaostrzenie nieporozumień pomiędzy samorządami (szczególnie wojewódzkimi) a rządem w ważnych kwestiach dotyczących rozwoju regionalnego.

- Kontynuacja dominacji zagranicznych firm konsultingowych przy wdrażaniu szkoleń w Polsce i wynikających z tego problemów jakościowych.
- Częste zmiany usytuowania polityki regionalnej w rządzie, brak stabilizacji instytucjonalnej i personalnej.
- Brak zainteresowania posłów głębszą wiedzą dotyczącą rozwoju regionalnego.

Dlatego można stwierdzić, że polityka rozwoju regionalnego może być prowadzona efektywnie przez Rząd, jeżeli w samorządach wszelkich szczebli, urzędach wojewódzkich, a także wśród organizacji społecznych oraz mediów znajdują się kompetentni partnerzy zdolni do podjęcia współpracy w tym zakresie. Kluczem do osiągnięcia tego jest skuteczny, skoordynowany i dobrze zorganizowany system przekazywania wiedzy i informacji na poziom regionalny i lokalny. Równocześnie potrzebne jest wykorzystanie doświadczeń partnerów lokalnych i regionalnych w celu ulepszania rozwiązań i decyzji podejmowanych w sferze rozwoju regionalnego.

Ważne jest także stworzenie rodzimego potencjału edukacyjnego i szkoleniowego w sferze rozwoju regionalnego zapewniającego dobrą jakość edukacji i szkoleń w całym kraju, powiązanego z systemem akredytacji i monitoringu efektów szkoleń.

**Część druga**

**REKOMENDACJE**



# 1. Sfera ustrojowa

Kluczową kwestią, którą trzeba rozstrzygnąć przed przystąpieniem do formułowania rekomendacji dotyczących rozwoju regionalnego w Polsce, jest stosunek do reform ustrojowych, wdrożonych w 1999 r. Samorządową reformę terytorialnej organizacji kraju przeprowadzono pod hasłami decentralizacji państwa i uspołecznienia władzy. Spodziewano się, że samorzady przejmą od „centrum” nie tylko bogaty pakiet kompetencji, lecz także – środki finansowe lub ich źródła, umożliwiające prowadzenie polityki rozwoju w imię własnych celów, za własne pieniądze i na własną odpowiedzialność polityczną i materialną. Tak rozumiana decentralizacja miała przynieść znaczące efekty ekonomiczne, gdyż prowadziła do bardziej trafnej alokacji środków publicznych, przeznaczanych na rozwój regionalny.

Praktyka już niemal trzech lat funkcjonowania samorządowych podmiotów polityki regionalnej na poziomie wojewódzkim dowodzi niezbitnie, że między regulacjami ustrojowymi a systemem finansów publicznych istnieje luka, paraliżująca realną decentralizację i niwecząca jej potencjalne efekty. Świadomość istnienia tej luki jest dzisiaj powszechna, a kryzys budżetu państwa i szerzej – finansów publicznych rodzi pryncypialne pytanie, co do czego powinno być dostosowane: finansowe środki działania do kompetencji samorządów czy odwrotnie – kompetencje do finansowych środków działania?

Nie jest to bynajmniej pytanie retoryczne. Ograniczanie wydatków budżetu państwa jest przecież niekwestionowaną koniecznością. Może więc umknąć uwadze to, że środki finansowe, przekazywane bezpośrednio lub pośrednio (udziały w dochodach z podatków) samorządom terytorialnym pozostają nadal środkami publicznymi, przeznaczonymi na realizację zadań publicznych, które tak czy inaczej muszą zostać wykonane. Istnieje przy tym duże prawdopodobieństwo, że realizacja tych zadań przez samorząd będzie bardziej efektywna, niż w przypadku scentralizowanego systemu ich wykonywania. Przeciwwstawiamy się więc poglądom, że „państwa nie stać na finansowanie samorządów” oraz nawoływaniom do recentralizacji systemu wykonywania zadań publicznych. Rekomendujemy natomiast przyjęcie pryncypialnej zasady nienaruszalności reformy terytorialnej (w wymiarze 16 województw) oraz zasady pełnej ochrony ustawowych kompetencji samorządu terytorialnego w sferze planowania, programowania i realizacji polityki rozwoju województw.

Zasada powyższa powinna mieć również zastosowanie w odniesieniu do programów pomocowych UE wspierających rozwój regionalny w Polsce – przed i po akcesji. Szczegółowe regulacje dotyczące sporządzania i realizacji programów nie mogą być sprzeczne z ustawowymi kompetencjami samorządu województwa w sferze rozwoju regionalnego. Jednocześnie umocowanie wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów, odpowiadającego za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, wymaga przedmiotowego doprecyzowania zakresu polityki regionalnej rządu (tzw. interregionalnej), aby zapobiec potencjalnym konfliktom kompetencyjnym w relacji administracja rządowa – samorząd terytorialny.

Kolejną zasadą, wymagającą praktycznego dopełnienia istniejących już regulacji ustawowych, jest podstawowa rola samorządu lokalnego w systemie terytorialnej organizacji władzy publicznej w Polsce. Poziom powiatowy oraz poziom wojewódzki samorządu terytorialnego mają uzupełniać (a nie zastępować!) działania samorządów lokalnych w sferze rozwojowej na zasadach subsydiarności i pomocniczości, tj. podejmować takie działania, których poziom lokalny nie jest w stanie samodzielnie zrealizować. Zasada subsydiarności powinna więc być postrzegana także w sferze polityki rozwoju regionalnego, która nie może być programowana i realizowana „ponad głowami” samorządów lokalnych. Aby uniknąć konfliktów należy więc doprecyzować podział kompetencji między lokalnym a wojewódzkim samorządem terytorialnym w sprawach polityki rozwoju i jej realizacji. W tym kontekście trzeba uściślić zapisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, gdyż ich obecne brzmienie może sugerować onnipotencję tego samorządu we wszystkich sprawach dotyczących obszaru województwa, poza zastrzeżonymi dla właściwych organów rządowych. Trzeba także wyraźniej sprecyzować kompetencje dużych miast w sprawach strategii rozwoju i programów operacyjnych województw.

Postulaty powyższe wymagają przygotowania kolejnej ustawy (tzw. „czyszczącej” układ kompetencyjny), która kontynuując dekoncentrację i decentralizację kompetencji władz publicznych doprecyzuje ich podziały:

- pomiędzy administracją rządową i samorządową,
- pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego.

Podstawowym kryterium propozycji w tym zakresie powinny być zasada subsydiarności oraz nienaruszalność unitarnego charakteru państwa



przy zachowaniu trójstopniowego podziału terytorialnego kraju, kryteriami pomocniczymi natomiast – koszt realizacji zadań, ich funkcjonalność, możliwości organizacyjno-techniczne oraz co najmniej niesprzeczność z regulacjami UE.

## 2. Sfera finansów publicznych

Świadomość konieczności głębokich zmian w systemie finansów publicznych została ostatnio ugruntowana ujawnieniem deficytu budżetowego o skali zagrażającej kryzysem finansów państwa. Jedynym pozytywnym skutkiem tej sytuacji wydaje się demonstrowana przez decydentów determinacja w sprawach przeprowadzenia reform, odkładanych dotychczas z różnych przyczyn o charakterze pozamerytorycznym.

Z punktu widzenia koncepcji polityki rozwoju regionalnego najistotniejszymi wydają się następujące kwestie:

1. Precyzyjne ujęcie w budżecie państwa środków przeznaczonych na tę politykę w skorygowanym ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Rekomenduje się więc ustanowienie nowej części budżetu państwa „Polityka Regionalna”, która grupować będzie środki finansowe budżetu państwa przeznaczone na:
  - wykonywanie „rządowej” polityki regionalnej (tzw. polityka interregionalna),
  - wspieranie polityk rozwoju poszczególnych województw (tzw. polityk intraregionalnych).
2. Do powyższego układu podmiotowego dostosowany powinien zostać układ przedmiotowy, tj. określający podział środków budżetowych na działy klasyfikacji budżetowej, uzupełnione o nowy dział „Rozwój Regionalny”, podzielony na klarownie zdefiniowane rozdziały, odpowiadające tym funkcjom administracji rządowej ważnym dla rozwoju regionalnego, które nie zostały dotychczas zdecentralizowane.
3. Z punktu widzenia decentralizacji funkcji państwa rekomenduje się rozwiązania, które zmieniałyby proporcje między wydatkami z rozdziału „Polityka Regionalna Państwa” a wydatkami z rozdziału „Wspieranie Rozwoju Regionalnego” – na korzyść tych ostatnich. Proporcję tę należy traktować jako swoisty miernik decentralizacji budżetowych środków publicznych.
4. Niemniej istotną będzie poprawa relacji między dochodami własnymi budżetów samorządów a dochodami budżetu państwa. Wzrost udziału dochodów własnych w strukturze budżetów samorządowych traktujemy jako miernik wzrostu ich samodzielności (przede wszystkim w sferze rozwojowej), która powinna przynieść poprawę efektywności wydatkowania środków publicznych na cele rozwojowe. Stopniowy wzrost udziału samorządów w podatkach, przewidziany

w ustawie z dnia 28 lipca 2001 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, byłby dobrym krokiem w tym kierunku. Ustawa ta nie została jednak podpisana przez Prezydenta, można więc jedynie wyrazić nadzieję, że przesunięcia źródeł dochodów własnych między centralnymi a terytorialnymi podmiotami władzy publicznej nie będą w przyszłości potraktowane jako wydatki budżetu państwa, które można zredukować. Przesunięcia te mają być bowiem dokonane w celu stworzenia warunków dla ich trafniejszej, bardziej efektywnej alokacji.

5. W warunkach kryzysu finansów publicznych iluzją byłoby założenie, że postulowany wzrost dochodów w budżetach samorządowych może być zrealizowany tylko poprzez przesunięcia w relacjach budżet państwa-budżety samorządowe. Niezbędna, także z tego punktu widzenia, jest więc konsolidacja finansów publicznych, korzystna dla budżetów publicznych (państwa i samorządów), a zmniejszająca środki pozostające w puli funduszy celowych i agencji rządowych. Znaczną część ich zadań i środków mogą i powinny przejąć rządowe i samorządowe organy wykonawcze.

Przy pełnym konsensusie co do racjonalności takiego kierunku działania, eksperci różnią się nieco stopniem radykalności zgłaszanych propozycji. W ujęciu krańcowym postuluje się pozostawienie w dotychczasowej postaci jedynie 3 z 10 funduszy celowych objętych analizą, a mianowicie:

- Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- Funduszu Promocji Twórczości,
- Funduszu Alimentacyjnego.

Z 10 analizowanych agencji rządowych i samorządowych proponuje się pozostawienie 5:

- Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad,
- Agencji Mienia Wojskowego,
- Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych,
- Agencji Rezerw Materiałowych,
- Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zadania i środki pozostałych agencji powinny zostać przejęte przez administrację rządową i samorządową. Potencjalne oszczędności, wynikające z tego przedsięwzięcia mogą w znacznym stopniu urealnić deklarowane zmiany struktury środków publicznych na rzecz samorządów terytorialnych. Mniej radykalne propozycje dotyczą wyodrębnienia

pierwszej fazy działań, w której przedmiotem zmian powinny być:

- Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Fundusz Pracy.

Zmiany powinny polegać na likwidacji tych agend i przekazaniu wykonywanych przez nie zadań publicznych (wraz ze środkami) samorządom województw. Rekomendując powyższe działania, optuje się równocześnie na rzecz sukcesywnych (w miarę pogłębiania analiz) zmian pozostałych funduszy celowych i agencji rządowych (decentralizacja, zmiana statusu, likwidacja).

6. Dopiero w wyniku proponowanych działań, zmierzających do konsolidacji finansów publicznych, możliwy stanie się stopniowy wzrost dochodów własnych samorządów terytorialnych. W efekcie wsparcie środkami budżetu państwa (wraz ze środkami pomocowymi UE) nie byłoby już praktycznie jedynym, lecz dodatkowym źródłem środków na rozwój województw. Zmiana ta ma charakter jakościowy i stwarza nowe podstawy do oceny przydatności instrumentarium, wprowadzonego przez ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. W związku z tym rekomenduje się:

- zrewidowanie celowości utrzymywania, w dalszej perspektywie, instrumentu programu wsparcia. W przypadku zrealizowania postulatów, sformułowanych w punktach 1 i 2, zrekonstruowany budżet państwa przejmie funkcje programu wsparcia. Nie uzasadnia się więc utrzymywania innych procedur sporządzania dokumentu, dublującego efekty prac nad budżetem;
- zobowiązania budżetu państwa na 2002 r. wynikające z tego programu (kontrakty wojewódzkie) powinny zostać renegocjowane, a jeszcze lepiej – generalnie anulowane. Trzeba pamiętać, że Program Wsparcia na lata 2001–2002 deklarował wzrost zaangażowania środków budżetu państwa we wspieraniu rozwoju regionalnego w 2002 r. o blisko 40% w stosunku do 2001 r.!
- po postulowanych zmianach w konstrukcji budżetu państwa znikają powody, które zdecydowały o kreowaniu programu wsparcia jako instrumentu regulującego przepływy środków budżetowych na wsparcie rozwoju /intra/ regionalnego. Bez programu wsparcia traci z kolei podstawy egzystencji kolejny instrument – kontrakt wojewódzki;
- rachunki symulacyjne dotyczące wolumenu i struktury potencjal-

nych finansowych środków wsparcia rozwoju regionalnego w Polsce w okresie przedakcesyjnym, a zwłaszcza – po akcesji Polski do UE wskazują na dominację środków związanych z programami pomocowymi. Obligatoryjne dofinansowanie tych programów środkami krajowymi zdaje się wyczerpywać najbardziej nawet optymistycznie szacowane środki publiczne, jakie będą mogły być przeznaczane na ten cel. Tak więc nowych regulacji wymaga nie to, co stanowi obecnie treść ustawy i jej najważniejszych instrumentów (programów wsparcia i kontraktów wojewódzkich), a głównie to, co przez ustawę zostało potraktowane jako wyjątek, tj. procedowanie w sprawach programów pomocowych o charakterze pilotażowym. Łatwo bowiem udowodnić, że wszystkie dotychczasowe programy UE mają w naszych warunkach charakter pilotażowy, co wyłącza je spod działania ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego;

- w przedstawionej sytuacji rekomenduje się potraktowanie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego jako rozwiązania przejściowego, którego termin ważności powinien ekspirować z końcem 2002 r. Przyjmuje się, że w tym terminie wejdzie w życie nowa ustawa o dochodach Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) oraz zrekonstruowany zostanie budżet państwa w sposób zgodny z postulatami, sformułowanymi w punktach 1–2. W związku z tym, że kontrakty wojewódzkie, zawarte w czerwcu 2001 r. przewidują 40% wzrost środków budżetu państwa przeznaczonych na wsparcie rozwoju regionalnego, postuluje się pilne renegotjowanie, bądź anulowanie tych kontraktów;
- w związku z zanikiem uwarunkowań, które zadecydowały o wykreowaniu ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, proponuje się zastąpienie jej przez odpowiednie zapisy w przygotowywanej ustawie regulującej procedury, związane z programami pomocowymi UE. Chodzi o uwzględnienie w tej ustawie konstytucyjnych uprawnień samorządu terytorialnego w sprawach polityki rozwoju regionalnego;
- kryteria podziału środków wsparcia na województwa, o których mowa w rozdziale drugim pkt. 2.4. powinny być odnoszone przede wszystkim do alokacji środków programów pomocowych UE, powiększonych o tę część partycypacji środków krajowych, którą deklaruje budżet państwa. Klucz podziałowy tych środków, wyeksplikowany w Programie Wsparcia na lata 2001–2002 jako modelowy, można by przyjąć z ewentualnym wyodrębnieniem

10% puli środków, która byłaby dzielona proporcjonalnie do obszaru poszczególnych województw. Wyodrębnienia tego można by dokonać, obniżając pulę środków dzieloną proporcjonalnie do liczby ludności z obecnych 80% do 70% ogólnej kwoty środków.

7. Struktura finansowego wspierania rozwoju regionalnego środkami publicznymi powinna w znacznie szerszym niż dotychczas stopniu uwzględnić wykreowanie i systematyczne umacnianie funduszy rozwoju regionalnego i lokalnego jako instrumentu stymulującego rozwój przedsiębiorczości, innowacyjności i poprawy konkurencyjności gospodarki, zwłaszcza zaś MSP. Udział środków publicznych w przedsięwzięciach typu regionalnych funduszy inwestycyjnych, subregionalnych funduszy poręczeń kredytowych czy lokalnych funduszy mikropożyczkowych jest niezbędny w warunkach wyraźnie występującej bariery kapitałowej. Rekomenduje się przy tym takie metody wsparcia finansowego funduszy rozwoju regionalnego i lokalnego, które czyniłyby z nich instrument polityki rozwoju, prowadzonej przez lokalne i regionalne samorządy. Udział „centrum” powinien ograniczyć się do gromadzenia środków wsparcia (krajowych i zagranicznych) przekazywanych następnie samorządom terytorialnym do ich decyzji o charakterze alokacyjnym.

### 3. Sfera podstaw prawnych

Ze względu na znaczenie funduszy europejskich dla rozwoju społeczno-ekonomicznego i regionalnego Polski ich uruchamianie powinno stać się przedmiotem regulacji prawnej. Ma to szczególne znaczenie w naszym kraju, cechującym się niskim poziomem kultury prawnej. Regulacja ta powinna dotyczyć, w miarę możliwości funduszy przedakcesyjnych, a koniecznie – funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

W Polsce brak obecnie podstaw prawnych umożliwiających sprawne uruchamianie funduszy europejskich. W przypadku środków przedakcesyjnych podstawowym problemem jest brak koordynacji pomiędzy programami ISPA, SAPARD i Phare 2. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, pomimo tego, że nie jest sprzeczna z prawem europejskim, ma przedstawione już wcześniej strukturalne wady takie jak:

- szczegółowe normowanie materii i procedury Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR), przy pozostawieniu poza polem zainteresowania legislacyjnego innych strategii sektorowych,
- błędne założenie, że podstawą negocjowania środków europejskich będzie NSRR a nie Narodowy Plan Rozwoju (NPR),
- zaliczenie do gestii ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego Narodowego Planu Rozwoju. NPR jest dokumentem określającym generalną strategię rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, co przekracza zakres kompetencji formalnych i merytorycznych tego ministra, a dopiero w drugiej kolejności politykę rozwoju regionalnego. Dlatego dokument ten powinien znajdować się w gestii ministra odpowiadającego za politykę gospodarczą,
- wyeliminowanie wojewodów z prowadzenia polityki regionalnej przez państwo, co jest sprzeczne z zasadami stosowanymi w UE w zakresie uruchamiania funduszy wsparcia,
- wprowadzenie kontraktów regionalnych jako uniwersalnego i jedyne instrumentu polityki rozwoju regionalnego, co jest niespójne z perspektywą dominacji środków europejskich w finansowaniu tej polityki.

Obecnie brak jest podstaw prawnych finansowania rozwoju w zakresie funduszy europejskich, co dotyczy przede wszystkim następujących spraw:

- jednoznacznego uregulowania kwestii przekazywania finansowania ze środków europejskich,

- przygotowania aktów wykonawczych dotyczących zarządzania finansowego funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności,
- przygotowania legislacji dotyczącej kontroli finansowej (zewnętrznej i wewnętrznej),
- ustawowego uregulowania montażu finansowego w zakresie środków europejskich,
- ustawowego uregulowania spraw monitoringu i oceny.

Dlatego niezbędne jest przygotowanie regulacji prawnej, która umożliwi sprawne uruchomienie w Polsce wszystkich czterech funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz Inicjatyw Wspólnoty. Wymaga to pokrycia tą regulacją prawną problemów: programowania, zarządzania operacyjnego, finansowania (płatności), monitoringu i ewaluacji.

Możliwe rozwiązania polegają na:

1. próbie nowelizowania Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Problemem są m.in.: niedopuszczalne braki merytoryczne tej ustawy oraz wiązanie wszelkiego wspierania rozwoju regionalnego z kontraktami regionalnymi, a także fakt, iż nie zapewnia ona sprawnego uruchamiania środków europejskich;
2. przygotowaniu ustawy o funduszach europejskich, dotyczącej także funduszy przedakcesyjnych, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, która weszłaby w życie jeszcze przed integracją Polski z Unią Europejską. Problemem jest to, iż na taką ustawę jest już trochę za późno w przypadku funduszy przedakcesyjnych. Poszczególne programy przedakcesyjne: ISPA, SAPARD i Phare 2 rządzą się innymi prawami oraz znajdują się w gestii różnych układów resortowych i dlatego w Polsce będzie olbrzymi opór przed tego typu regulacją prawną;
3. przygotowaniu regulacji prawnych o funduszach europejskich dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Dlatego proponuje się pilne przygotowanie regulacji prawnych dotyczących funduszy przedakcesyjnych oraz wyprzedzająco także funduszy strukturalnych. Powinny one zawierać zdefiniowanie w sensie prawnym wymienionych pięciu funkcji, proponować mechanizmy oddzielenia poszczególnych funkcji, definiować sposób koordynacji funduszy europejskich oraz określać podstawy prawne finansowania rozwoju w zakresie funduszy europejskich. Niezbędne jest pokazanie docelowego rozwiązania dotyczącego efektywnego funkcjonowania funduszy europejskich w Polsce. Po przygotowaniu projektu odpowiedniego unormo-



wania trzeba będzie oczywiście zaproponować uzupełnienia i zmiany w już istniejących aktach prawnych.

Unormowanie, o którym mowa, nie powinno przy tym stanowić kolejnej nowej ustawy, nakładającej się w nieokreślony jasno sposób – jak to czyni również ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego – na istniejący porządek ustawowy, i tak dostatecznie zakłócony przez wprowadzanie różnego typu wycinkowych ustaw o trudnym nierzadko do ustalenia stosunku do ustaw ogólnych (wśród których szczególną rolę zajmują ustawy ustrojowe); wśród takich ustaw znajduje się, niestety, niemało „ustaw europejskich”, które mają służyć harmonizowaniu prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej.

W związku z tym, konieczne jest odpowiednie „wpasowanie” proponowanego unormowania w funkcjonujący system prawa.

Mogłoby ono polegać, przy generalnie zaproponowanym uchyleniu, najpóźniej z dniem 1 stycznia 2003 r., ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, na:

- przeniesieniu (przy innej oczywiście treści) podstawowych kwestii ustrojowo-kompetencyjnych normowanych obecnie w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego do ustaw ustrojowych, tj. przede wszystkim ustawy o samorządzie województwa, lecz także ustawy o administracji rządowej w województwie (z której kwestie te „wypadły“ wraz z wejściem w życie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego), a w zakresie rozwoju lokalnego w związku z rozwojem regionalnym także do ustawy o samorządzie gminnym; odrębnie należy mieć na uwadze potrzebę połączenia w przyszłości materii trzech podstawowych ustrojowych ustaw samorządowych: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa w jedną ustawę o samorządzie terytorialnym;
- unormowaniu spraw finansowania wspierania rozwoju regionalnego, także z funduszy europejskich, w ustawie o finansach publicznych, która jest docelowo jedynym właściwym miejscem takiego unormowania.

Tylko jako rozwiązanie doraźne – i wynikające z przewidywanego ewentualnie dłuższego czasu prac nad istotną nowelizacją w/w ustaw (w szczególności ustawy o finansach publicznych) przy utrzymaniu ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego – można rozważyć wydanie ustawy o funduszach przedakcesyjnych (albo szerszej ustawy: o funduszach europejskich), ściśle powiązanej jednak z ustawą o finan-

sach publicznych, bądź też – co byłoby znacznie trudniejsze z punktu widzenia obecnego konstytucyjnego unormowania stosunku między aktem ustawowym i aktem wykonawczym – wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych bardzo podstawowych norm oraz upoważnienia do wydania szczegółowych przepisów wykonawczych o funduszach europejskich.

Odrębnie należy powtórzyć rekomendację wypracowania ustawowych podstaw tworzenia funduszy lokalnych i regionalnych, przy czym podstawę tę mogłaby stanowić szczególna ustawa, bowiem „wpasowanie” jej w istniejący system prawny wydaje się w pełni możliwe.

W treści proponowanego ustawodawstwa szczególna uwaga powinna być przy tym zwrócona na:

- wyraźne wskazanie stosunku pomiędzy warstwą publicznoprawną i cywilnoprawną finansowania rozwoju regionalnego, w szczególności w ramach kontraktów wojewódzkich – przy priorytetowym traktowaniu warstwy publicznoprawnej jako służącej ochronie budżetu państwa, także wobec interesów województw jako samorządowych osób prawnych; oznacza to konieczność jasnego określenia charakteru prawnego, koniecznych w odniesieniu do rozwoju regionalnego, zobowiązań do ponoszenia odpowiednich wydatków budżetowych w następnych latach budżetowych;
- zapewnienie przeznaczania odpowiednich środków z budżetu państwa dla samorządów województw jako dotacji na rozwój regionalny, bez bardziej szczegółowego wskazywania celu ich wykorzystania;
- nadanie kontraktowi wojewódzkiemu charakteru instrumentu fakultatywnego i selektywnego, obejmującego wybrane przedsięwzięcia finansowane ze środków samorządowych (w tym dotacji, o których była mowa) oraz z budżetu państwa w ramach środków na politykę regionalną państwa;
- ściśle powiązanie tak rozumianego kontraktu regionalnego z polityką rozwoju lokalnego prowadzoną przez gminy poprzez tworzenie systemu umów (mogących stanowić aneksy do kontraktu regionalnego) gmin, województw i państwa, dotyczących określonych przedsięwzięć w ramach wybranych zadań, przy podkreślaniu roli inicjatywy gmin w tym zakresie.

Proponowane uregulowania prawne muszą być przygotowane bezwzględnie, bowiem wszyscy aktorzy tego procesu muszą wiedzieć jaką funkcję mają spełniać oraz jaką będą pełnić po przystąpieniu Polski do

Unii Europejskiej w systemie programowania, finansowania i monitorowania dotyczącego środków europejskich. Rozwiązania ustawowe muszą więc być wprowadzane także w przypadku środków przedakcesyjnych. Trzeba bowiem wyeliminować niesprawne mechanizmy absorpcji środków europejskich wprowadzone w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

## 4. Sfera organizacyjna

### 4.1. Założenia wstępne

1. Zadania dla Ministra odpowiedzialnego za dział „rozwój regionalny” wynikają z: Ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej, Ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, stanowiska negocjacyjnego w obszarze „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych” oraz z uzgodnionych z Komisją Europejską procedur wykorzystywania funduszy przedakcesyjnych i w przyszłości funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej.
2. Dział „rozwój regionalny” obejmuje dwie podstawowe grupy spraw, którymi są:
  - koordynacja regionalnie zorientowanych funduszy przedakcesyjnych, a po wstąpieniu do Unii Europejskiej – funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności,
  - wypracowanie podstaw systemu polityki regionalnej oraz koordynacja działań państwa w zakresie polityki regionalnej.
3. Po akcesji podstawowe znaczenie dla wspierania rozwoju regionalnego w Polsce będą miały fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Fundusze te są zorientowane na rozwój społeczno-ekonomiczny (spójność względem całej Wspólnoty) oraz na rozwój regionalny (spójność wewnętrzna w ramach kraju).
4. Rozpatrzono różne miejsca w administracji rządowej dla usytuowania działu „rozwój regionalny”. Z ekspertyz przeprowadzonych w ramach zespołu wynika, że najlepszym miejscem dla lokalizacji tego działu jest Ministerstwo Gospodarki. Tylko tam można bowiem połączyć wymiar społeczno-ekonomiczny i regionalny polityki spójności. Dlatego przedstawiana propozycja dotyczy struktury działu jako elementu Ministerstwa Gospodarki. Inne propozycje usytuowania działu „rozwój regionalny” wymagałyby przepracowania tego projektu. Aby Ministerstwo Gospodarki mogło efektywnie spełniać te funkcje, powinno w coraz większym stopniu stawać się resortem funkcjonalnym, a nie sektorowym.
5. Dotychczasowe problemy skutecznej koordynacji środków europejskich przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego wskazują, że w warunkach polskich niezbędne jest umieszczenie w jednym resorcie odpowiedzialności za koordynację funduszy przedakcesyj-

- nych, a następnie (po akcesji) funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz odpowiedzialności za dział „rozwój regionalny”.
6. Przyjęte rozwiązania ustrojowe, zróżnicowania wewnętrzne (między- i wewnątrz-regionalne), wielkość kraju oraz skala potencjalnie dostępnych środków Unii Europejskiej oznaczają, że model uruchamiania środków europejskich przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego powinien zakładać, że znacząca część tych środków będzie uruchamiana na poziomie wojewódzkim. Odzworowuje to założenie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, że 30% środków europejskich będzie uruchamiane na poziomie województw, a pozostałe 70% środków na poziomie centralnym.
  7. Przyjęty model organizacyjny działu „rozwój regionalny” powinien odpowiadać potrzebom Polski jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej, dlatego nie powinny następować znaczące modyfikacje struktur organizacyjnych po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej. W grę wchodzić może jedynie poszerzanie już istniejących struktur.

## **4.2. Struktura organizacyjna pionu „rozwój regionalnego”**

Przyjęcie jako podstawy dla planowania struktury organizacyjnej pionu „rozwój regionalny” wniosków z przedstawionych ekspertyz oznacza, że pion ten powinien być kierowany przez Sekretarza Stanu lub wyznaczonego w tym celu Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki, w którego gestii powinna znajdować się, obok sfery właściwej działowi „rozwój regionalny”, koordynacja funduszy przedakcesyjnych.

W ramach pionu powinny istnieć trzy departamenty:

- **departament zajmujący się koordynacją programów sektorowych,**
- **departament zajmujący się polityką regionalną,**
- **departament zajmujący się programowaniem europejskim.**

**Departament zajmujący się koordynacją programów sektorowych** powinien składać się z następujących części:

- programowania sektorowego (program lub programy operacyjne dotyczące gospodarki, negocjacje z Komisją Europejską),
- monitorowania programów sektorowych (obsługa komitetów monitorujących, kontrola merytoryczna wykonania, analizy i raporty),

- delegowanej funkcji płatniczej i kontroli finansowej (wewnętrzna kontrola finansowa programów sektorowych, polecenia płatności).

**Departament zajmujący się polityką regionalną** powinien składać się z następujących części:

- programowania regionalnego (regionalne programy operacyjne, negocjacje z Komisją Europejską, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego),
- monitorowania programów regionalnych (obsługa komitetów monitorujących, analizy, raporty, kontrola wykonania),
- analiz regionalnych (prowadzenie niezbędnych dla kształtowania polityki rozwoju regionalnego analiz),
- kontraktów regionalnych (negocjowanie, programowanie, kontrola, finansowanie),
- współpracy przygranicznej (negocjowanie, programowanie, kontrola, finansowanie).

**Departament zajmujący się programowaniem europejskim** powinien składać się z następujących części:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (całość funkcji związanych z obsługą najbogatszego funduszu strukturalnego),
- Podstaw Wsparcia Wspólnoty (przygotowanie Narodowego Planu Rozwoju, negocjowanie z Komisją Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty, koordynacja Podstaw Wsparcia Wspólnoty, wdrażanie, raportowanie),
- koordynacji Funduszu Spójności,
- koordynacji Inicjatyw Wspólnoty.

### 4.3. Potrzeby kadrowe

Obsada kadrowa dla tego pionu powinna być kształtowana zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, iż dla absorpcji każdego 5 mln euro funduszy europejskich niezbędne jest zatrudnienie jednej osoby w administracji rządowej. W warunkach członkostwa transfery z Unii Europejskiej na rzecz Polski rządu 5 mld euro w skali rocznej oznaczają, że w strukturze administracji rządowej powinno tym zajmować się docelowo około 1000 osób. Oczywiście tylko część z nich powinna być zatrudniona bezpośrednio w pionie ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, prawdopodobnie powinno to być przynajmniej 10–15% całego zatrudnienia. Do tego należy dodać kadre niezbędną dla obsługi

krajowej polityki regionalnej (ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego stworzyła wyjątkowo sformalizowany i pracochłonny mechanizm uruchamiania środków na wspieranie rozwoju regionalnego). Każdy z tych departamentów powinien liczyć początkowo około 30-40 etatów.

## 5. Sfera dostosowań do akcesji

Obecnie przed Polską stoi wyzwanie dostosowania systemu polityki regionalnej do wymagań i standardów Unii Europejskiej, co jest warunkiem absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej. Podstawowe działania dostosowawcze dotyczą następujących spraw:

### **A. Wykorzystania możliwości budowania nowoczesnej polityki regionalnej i umiejętności absorpcyjnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, jakie wiążą się z funduszami przedakcesyjnymi.**

Fundusze przedakcesyjne są potencjalnie doskonałym poligonem dla kształtowania nowoczesnego systemu polityki regionalnej w Polsce. Aby tak się stało niezbędne jest między innymi:

- skoordynowanie trzech funduszy przedakcesyjnych, mających różne misje;
- zbudowanie systemu programowania, zarządzania, monitorowania i oceny w zakresie funduszy przedakcesyjnych;
- wykorzystanie programu Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza dla przygotowania umiejętności w zakresie dwu najważniejszych funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Inicjatywy Wspólnoty INTERREG;
- zbudowanie systemu programowania Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza na bazie wieloletnich regionalnych programów operacyjnych, obejmujących wszystkie województwa Polski;
- wypracowanie formuły podziału środków europejskich na województwa;
- uwzględnienie w regionalnych programach operacyjnych trzech priorytetów polityki regionalnej UE: pobudzania przedsiębiorczości, oddziaływania na jakość czynnika ludzkiego oraz rozwoju infrastruktury;
- uwzględnienie, jako jednego z elementów regionalnych programów operacyjnych, kategorii małych grantów;
- wykorzystanie programu ISPA dla przygotowania umiejętności w zakresie Funduszu Spójności;
- wykorzystanie programu SAPARD dla przygotowania umiejętności w zakresie Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa – Sekcja Orientacji oraz Instrumentu Finansowego dotyczącego Rybołówstwa.



## **B. Przygotowanie systemu organizacyjnego (administracja rządowa) w zakresie środków europejskich.**

Zgodnie z regulacjami obowiązującymi w Unii Europejskiej nikt nie zdejmie z rządu odpowiedzialności za efektywne wykorzystanie funduszy europejskich. Modele stosowane w krajach członkowskich Unii Europejskiej lokują tę sferę w kompetencji ministra gospodarki lub ministra finansów, znacznie rzadziej jest to specjalny urząd ds. rozwoju regionalnego. Budując ten system należy dążyć aby:

- System obowiązujący przed akcesją, nie wymagał zmian po akcesji;
- Skoncentrować w jednym miejscu koordynację środków europejskich i odpowiedzialność za dział rozwój regionalny. Miejscem tym powinno być silne ministerstwo odpowiadające za środki europejskie, które jest w stanie skoordynować układ sektorowy i regionalny;
- Precyzyjnie określić funkcje najważniejszych podmiotów z punktu widzenia procedur europejskich jakimi są: instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, instytucja płatnicza, instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi, instytucje odpowiedzialne za nadzór i monitorowanie poszczególnych funduszy strukturalnych, komitety monitorujące, ministerstwa wdrażające poszczególne priorytety i działania w ramach programów operacyjnych.

## **C. Przygotowanie wojewódzkiej administracji samorządowej do absorpcji środków europejskich.**

W kraju wielkości Polski, przy istotnych zróżnicowaniach regionalnych i złożoności poszczególnych struktur społeczno-ekonomicznych, niezbędne jest zbudowanie systemu uruchamiania środków europejskich, w którym istotną rolę odgrywa poziom wojewódzki (NUTS II).

Samorządy wojewódzkie muszą w bardzo szybkim tempie zdobyć szereg nowych umiejętności, co umożliwi im efektywne wykorzystanie środków europejskich dla rozwoju regionalnego. Wymaga to rozwiązania szeregu problemów politycznych, cywilizacyjnych oraz merytorycznych.

## **D. Przygotowanie Narodowego Planu Rozwoju, dokumentu niezbędnego dla zbudowania nowoczesnej polityki regionalnej w Polsce.**

Polska jest opóźniona w stosunku do innych krajów kandydackich, które takim dokumentem już dysponują. Dokument ten powinien zostać

zaakceptowany przez Sejm przed przesłaniem go do Komisji Europejskiej. Rozstrzygnięcia wymagają m.in. następujące sprawy:

- struktura treści;
- harmonogram działań;
- lista programów operacyjnych (sektorowych i regionalnych);
- podział środków pomiędzy sektorowe i regionalne programy operacyjne;
- technika prac nad Narodowym Programem Rozwoju;
- partycypacja społeczna w tym procesie,
- sposób przygotowania nowej edycji sześciu strategii sektorowych;
- sposób wykorzystania wniosków i rekomendacji wynikających z szesnastu strategii wojewódzkich.

### **E. Stworzenie w Polsce systemu monitoringu i oceny użycia funduszy pomocowych Unii Europejskiej.**

Ponieważ są to pieniądze podatników europejskich, zbierane w jednej części Europy a wydawane w innej, istnieje wielka wrażliwość na sposób uruchamiania funduszy europejskich pod względem poprawności procedur i unikania patologii (irregularities). Dlatego od roku 2000 zastrzeżono wymagania odnośnie monitorowania środków europejskich. Regulacje Unii Europejskiej dotyczące monitoringu funduszy europejskich mają wprawdzie charakter miękkich instrukcji, ale są przyjmowane w krajach członkowskich jako odniesienie dla budowanych systemów monitorowania i oceny.

Tworząc system monitoringu w zakresie realizacji programów finansowanych ze środków europejskich należy uwzględnić (poza regulacjami europejskimi) między innymi: modele stosowane w krajach członkowskich Unii Europejskiej, doświadczenia monitoringu w instytucjach centralnych oraz istniejący już monitoring realizacji programów finansowanych ze środków europejskich w województwach.

System monitoringu środków europejskich musi uwzględniać zarówno mierniki finansowe, jak i rzeczowe. Ocena musi być prowadzona na poziomie kraju (model ekonometryczny typu Bradley'a), programu, priorytetu, przedsięwzięcia (measure) oraz projektu.

W Polsce istnieje olbrzymi deficyt umiejętności w zakresie monitorowania środków publicznych, czego patologicznym przykładem są inwestycje centralne. W przyszłości powinno nastąpić przeniesienie rozwiązań przyjętych dla funduszy europejskich do monitorowania wszystkich środków publicznych w Polsce.

## **F. Reforma systemu finansów publicznych ze względu na potrzebę współfinansowania funduszy europejskich.**

Montaż finansowy wymagany w przypadku funduszy europejskich na poziomie 25% oznacza faktycznie konieczność wygenerowania 40 euro środków publicznych w Polsce w relacji do każdych 60 euro z UE. Oznacza to, że przy transferach na rzecz Polski w wysokości kilku milionów euro rocznie trzeba będzie bezpośrednio po akcesji uruchomić przynajmniej 2 miliardy euro, a w kolejnych latach tego okresu programowania nawet do 4 miliardów euro. Gdyby były możliwe transfery na rzecz Polski rzędu 4% PKB trzeba byłoby „zablokować” ekwiwalent 2,7% PKB.

Niezbędne środki na montaż finansowy funduszy europejskich są obecne w systemie finansów publicznych, ale rozproszone i w nieczytelnej strukturze, co może uniemożliwić pozyskanie środków Unii Europejskiej. Mało zasobny jest budżet państwa, praktycznie nie mają środków samorządy województw. Znaczącymi środkami dysponują natomiast różnorodne fundusze i agencje. Na tym tle najlepiej wygląda sytuacja samorządów lokalnych, jednak jest ona bardzo silnie zróżnicowana, zarówno w układzie międzyregionalnym, jak również wewnątrzregionalnym, a także w układzie: duże miasta – słabe gminy wiejskie.

Trzeba więc wyposażyć budżety województw w środki umożliwiające samorządom aktywną rolę w montażu finansowym środków europejskich. Jest to warunek prowadzenia przez nie aktywnej polityki regionalnej, także w zakresie środków europejskich.

Trzeba także uruchomić mechanizmy programowania budżetu państwa w horyzoncie wieloletnim. Wynika to z logiki przedsięwzięć podejmowanych w ramach wspierania rozwoju regionalnego. Takie rozwiązania są stosowane w Unii Europejskiej, a Polska powinna się do nich dostosować.

## **G. Przygotowanie stanowiska Polski w sprawie europejskiej polityki spójności po roku 2006.**

Agenda 2007 dotycząca polityki Unii Europejskiej w latach 2007–2013 zostanie przedstawiona przez Komisję Europejską w roku 2004, a następnie będzie przyjmowana na jednym ze szczytów Unii Europejskiej w roku 2006.

Polityka spójności będzie jednym z najbardziej wrażliwych obszarów negocjacji pomiędzy starymi i nowymi państwami członkowskimi. Roz-

wiązania proponowane w drugim raporcie kohezyjnym zarysowują szerokie pole możliwych rozwiązań, pojawiła się nawet koncepcja przyjęcia jako podstawy polityki regionalnej Unii Europejskiej „dwóch średnich”, liczonych osobno dla nowych i starych państw członkowskich. W konsekwencji mogłoby to oznaczać, że najbogatszy region Polski Mazowsze nie miałby dostępu do środków europejskich, a dużo bogatszy region Hiszpanii korzystałby z funduszy europejskich bez ograniczeń. Aby zapobiec marginalizacji Polski jako „nowego” kraju członkowskiego, należy szybko przygotować i przedstawić nasze stanowisko w tej sprawie, być może wspólnie z innymi krajami stowarzyszonymi.

**Część trzecia**

**ZAKOŃCZENIE – CO BĘDZIE JEŚLI  
SIĘ NIE UDA?**



Jeżeli Polska nie będzie w stanie szybko zbudować nowoczesnego systemu polityki rozwoju regionalnego, bezpośrednie konsekwencje mogą być następujące:

- zaprzepaszczenie potencjalnych efektów politycznych, społecznych i ekonomicznych decentralizacji terytorialnej organizacji kraju;
- brak możliwości sprawnego uruchomienia w Polsce funduszy europejskich przez kilka lat po akcesji;
- funkcjonowanie dwóch zestawów programowania rozwoju: jednego na potrzeby krajowe, drugiego na potrzeby Unii Europejskiej;
- brak niezbędnej koordynacji pomiędzy poszczególnymi funduszami europejskimi i problemy wynikające z braku kompleksowości podejmowanych działań;
- brak systemowego uregulowania sprawy montażu finansowego funduszy europejskich, co obniży efektywność wykorzystania środków unijnych w Polsce;
- recentralizacja systemu polityki regionalnej w Polsce.

Ponieważ środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności są największą pozycją potencjalnych transferów z Unii Europejskiej na rzecz Polski ich uruchamianie będzie przedmiotem wielu przetargów i kontrowersji. Brak umiejętności sprawnego i efektywnego wykorzystania tych środków może mieć bardzo poważne implikacje w Polsce i zagranicą. W skrajnym przypadku może zostać zakwestionowana polityka spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Unii Europejskiej, a w konsekwencji – przeznaczanie spodziewanych kwot na rzecz nowych krajów członkowskich.

## Lista ekspertyz

Zyta Gilowska – *Wydatki publiczne przeznaczane w 2000 r. na działania „rozwojowe” – identyfikowanie, szacowanie, sposoby racjonalizacji*

Jerzy Hausner, Maciej Frączek, Rafał Sułkowski – *Fundusze rozwoju regionalnego i lokalnego*

Grażyna Lodkowska-Skoneczna – *Kryteria podziału środków wsparcia dla województw*

Jerzy Miller – *Analiza funkcjonowania funduszy celowych i agencji rządowych w kontekście pozyskiwania środków na realizację polityki regionalnej*

Andrzej Pyszkowski – *Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego w kontekście przyszłej akcesji do Unii Europejskiej*

Witold Sartorius – *Szkolenia i edukacja w zakresie rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem Funduszy Strukturalnych UE*

Jacek Szlachta – *Struktura organizacyjna proponowana dla sprawnego funkcjonowania działu administracji rządowej „Rozwój regionalny”*

Janusz Zaleski, Jacek Dźiedzic – *Wstępna analiza problemów kompetencyjnych między administracją rządową i trzema szczeblami administracji samorządowej po reformie samorządowej z 1999 roku*

Piotr Żuber – *Polityka strukturalna w Polsce – uwagi na temat problemów negocjacyjnych, stanu przygotowań, kierunków interwencji i docelowego systemu organizacji systemu programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli instrumentów strukturalnych.*