

Janusz Zaleski, Dariusz Podyma

FUNKCJONOWANIE AGENCJI ROZWOJU REGIONALNEGO W POLSCE NA PRZYKŁADZIE WROCŁAWSKIEJ AGENCJI ROZWOJU REGIONALNEGO

W opracowaniu przedstawiono agencje rozwoju regionalnego – instytucje, które od początku lat 90. wspierają regionalny rozwój gospodarczy. Jako ilustrację zaprezentowano Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego. Omówiono bariery efektywnego wykorzystania agencji we wdrażaniu polityki regionalnej w skali województwa. Podkreślono kluczowe znaczenie samorządu województwa i PARP jako wiodących instytucji, które wyznaczają miejsce i rolę agencji. Jako przykład dobrej praktyki europejskiej opisano brytyjskie agencje rozwoju regionalnego, wskazując, że w przypadku polskim funkcje właścicielskie powinny być po stronie samorządowej.

1. Wprowadzenie

Agencje rozwoju regionalnego (ARR) są instytucjami, których powstanie datuje się na pierwszą połowę lat 90. Zwykle wśród wielu przyczyn leżących u podstaw każdej indywidualnej decyzji o powstaniu ARR można dostrzec dwa następujące elementy. Po pierwsze, był to zinstytucjonalizowany przejaw podejścia w zakresie myślenia o rozwoju regionalnym w skali województwa, po drugie – w bardzo wielu wypadkach – rzeczywistym impulsem tworzenia agencji w tamtym czasie stały się szanse stworzone przez napływające środki pomocowe Unii Europejskiej, zwłaszcza w programach związanych ze współpracą transgraniczną. Zarówno wówczas, jak i teraz ARR są niezmiernie różniącymi się między sobą instytucjami. To zróżnicowanie przejawia się w bardzo wielu aspektach, poczynając od formy i wielkości zaangażowanego kapitału, a kończąc na formie prawnej.

Należy podkreślić, że nazwa agencji rozwoju regionalnego nie jest prawnie zastrzeżona nawet w najbardziej podstawowy sposób i można obecnie wskazać szereg inicjatyw publiczno-prywatnych, a także zupełnie prywatnych, które mają nazwy zbliżone lub kojarzące się z agencją rozwoju regionalnego. Obecnie na Dolnym Śląsku funkcjonuje kilka takich spółek prawa handlowego, które mogą się niezorientowanemu w szczegółach obywatelowi kojarzyć z agencjami rozwoju regionalnego.

Podkreślić należy, że w dalszej części niniejszego artykułu będzie chodziło wyłącznie o te agencje rozwoju regionalnego, które mają w zapisach statutowych prowadzenie działalności wykraczającej poza obszar działalności nastawionej na zysk, najlepiej, jeśli jest to wprost zapisane wspomaganie rozwoju regionalnego i lokalnego, promocja regionu. Części agencji rozwoju regionalnego funkcjonujących na zasadach prawa handlowego udało się przekonać udziałowców do wprowadzenia do statutu agencji zapisów wprost nadających im charakter organizacji o charakterze *non profit* działających przez przeznaczanie całego zysku wypracowanego przez agencje o tej formule prawnej na cele statutowe.

Przykładem ARR, który posłuży do ilustracji dalszych rozważań, jest Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego utworzona w końcu 1997 r. jako jedna z ostatnich w Polsce. W jej tworzeniu starano się w jak największym stopniu wykorzystać pozytywne i negatywne doświadczenia związane z powstawaniem i funkcjonowaniem ARR w Polsce. Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego powstała w formie spółki akcyjnej. Jest to najczęściej wybierana forma prawna dla ARR, choć niewielka grupa funkcjonuje w formie fundacji. Wydaje się, że ta druga forma jest zdecydowanie bardziej właściwa z punktu widzenia realizowania zamierzonych celów i zasady działania *non profit*. Niekonsekwencja ta wynika najprawdopodobniej z trudności, jakie inicjatorzy tworzenia agencji napotkali w procesie ich rejestracji w formie fundacji, gdy spółki prawa handlowego można było stosunkowo szybko i łatwo zarejestrować. Dodatkową, dostrzegalną cechą spółek jest jasne przełożenie wielkości zaangażowania kapitałowego założycieli na siłę ich głosu. Takiego jasnego przełożenia brakowało w alternatywnie wybieranej formie prawnej, jaką były fundacje. Z kolei forma prawna spółki prawa handlowego powoduje, że w przypadku weryfikacji ksiąg finansowych typowej ARR przez służby skarbowe zawsze można zakwestionować wydatki na wspieranie rozwoju regionalnego jako niestanowiące kosztów uzyskania przychodu i opodatkować je jako wydatki temu podlegające.

Ideą tworzenia ARR było skuteczne pozyskanie dla realizacji polityki regionalnej państwa partnerów społecznych. W tym zakresie instytucje te były i są jednymi z pierwszych funkcjonujących przykładów partnerstwa publiczno-prywatnego. Ten element jest w pełni widoczny we Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, która została założona przez dwadzieścia trzy podmioty, w tym Skarb Państwa reprezentowany przez wojewodę wrocławskiego, gminy, banki (PKO BP SA, BZWBK SA, Kredyt Bank SA) i instytucje finansowe, przedsiębiorców prywatnych (m.in. Polifarb Cieszyn-Wrocław SA, 3M Viscoplast SA) oraz Dolnośląską Izbę Gospodarczą. Po wprowadzeniu reformy decentralizacyjnej z 1999 r. i utworzeniu samorządów wojewódzkich Skarb Państwa przekazał udziały samorządom województw. W przypadku Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego przekazanie udziałów samorządowi województwa dolnośląskiego dokonało się w 2000 r. Typowa dla ARR i widoczna również w WARR jest dominacja (97,7%) kapitału publicz-

nego. W większości jest to kapitał samorządu województwa dolnośląskiego (95,94%), ponadto Agencji Rozwoju Przemysłu (1,16%) i samorządów gminnych (0,6%). Silną stroną WARR od początku jej funkcjonowania jest wyposażenie w stosunkowo wysoki kapitał akcyjny – wynoszący 17 194 000 zł i stabilne dochody własne. Wielkość ta plasuje WARR wśród innych ARR na drugim miejscu w Polsce.

Założenia powstających ARR przewidywały wykorzystywanie ich do działań obejmujących obszar województw w starym układzie administracyjnym sprzed 1999 r. Nie zajmując się oceną tego ograniczenia, należy wskazać, że zmienne otoczenie, w szczególności przeobrażenia gospodarcze, zmiany wynikające z podziału administracyjnego państwa czy zbliżającej się akcesji do Unii Europejskiej, zwykle powodowało rozszerzenie obszaru działania ARR. Najczęściej objawiało się to w rozszerzeniu obszaru działania na teren nowych województw. W wyniku takich zmian na terenie nowych województw na ogół funkcjonuje więcej niż jedna ARR. W omawianym przykładzie WARR obszarem działania jest zasadniczo teren Dolnego Śląska. Zmienne otoczenie i pojawiające się nowe wyzwania spowodowały, że agencja zrealizowała wiele projektów o zasięgu ogólnokrajowym, ze szczególnym uwzględnieniem dorzecza Odry z uwagi na udział w tworzeniu i realizacji *Programu dla Odry 2006*, który jest dokumentem strategicznym traktującym całościowo ten obszar.

2. Misja i obszary działania WARR

Zadania i wynikające z nich obszary aktywności obejmowały takie zagadnienia jak działania na rzecz rozwoju województwa przez: wsparcie MŚP, promocję regionu, walkę z bezrobociem, realizację i współrealizację koncepcji i lokalnych planów rozwoju, działanie na rzecz samorządów lokalnych. Na ogół obszary działania ARR są jednak bardzo różnorodne. Ponieważ z reguły agencje nie miały żadnych własnych środków utrzymania, w niektórych przypadkach zaczęły się specjalizować w wybranej działalności komercyjnej, która często daleko odbiegała od działań związanych z rozwojem regionalnym. WARR jest przykładem ARR, która nie uległa takiemu kierunkowi i podstawową działalność prowadzi w obszarach związanych z rozwojem regionalnym.

Misją Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego jest wspieranie i stymulowanie rozwoju Dolnego Śląska oraz przygotowanie samorządów lokalnych i podmiotów gospodarczych do integracji z Unią Europejską.

W związku z tym WARR funkcjonuje w trzech zasadniczych obszarach działań:

- usługi doradcze dla samorządów,
- programowanie rozwoju w obszarze dorzecza Odry,
- obsługa dotacji oraz doradztwo dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- aktywne poszukiwanie i kompleksowa obsługa inwestorów zagranicznych.

Osobną grupę projektów WARR stanowią opracowania analityczne realizowane na zamówienie instytucji rządowych, w tym m.in. Ministerstwa

Gospodarki i Ministerstwa Finansów. Do najważniejszych można tutaj zaliczyć: *Algorytmy finansowania powiatów i regionów w nowym podziale administracyjnym kraju* (1998, grant USAID), *Analiza kontraktów Kas Chorych w Polsce* (1999, Ministerstwo Finansów), *Ocena wpływu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na sytuację makroekonomiczną w Polsce* (2002, Ministerstwo Gospodarki).

WARR zrealizowała wiele dużych projektów odrzańskich. Do najważniejszych można tutaj zaliczyć:

- *Program dla Odry 2006* (1999),
- koncepcję ochrony aglomeracji wrocławskiej przed powodzią (2001),
- wstępne studium wykonalności *Programu dla Odry 2006* (2001).

Należy do tego dodać koordynację projektu marszałków województw nadodrzańskich *Studium zagospodarowania przestrzennego pasma Odry* (2000–2002) oraz polskiego udziału w projekcie INTERREG IIC OderRegio *Transnarodowa koncepcja prewencji przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry z uwzględnieniem działań z zakresu zagospodarowania przestrzennego* (2001). Obecnie na ukończeniu jest studium ochrony przed powodzią Kotliny Kłodzkiej.

W zakresie regionalnych prac studialnych należy wymienić *Program restrukturyzacji ochrony zdrowia w województwie dolnośląskim* (2000) oraz *Strategię gospodarki odpadami komunalnymi Dolnego Śląska* (2002) i obecnie realizowany *Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami*.

W ramach działalności na rzecz rozwoju sektora MŚP oprócz projektów tzw. miękkich, takich jak szkolenia, kojarzenie partnerów gospodarczych, w roku 2001, a następnie ponownie w roku 2003 WARR w drodze konkursu została wybrana przez PARP jako Regionalna Instytucja Finansująca (RIF) na Dolnym Śląsku. Rolą WARR w tym obszarze jest zarządzanie funduszem dotacji ze środków PHARE SSG 2001 oraz świadczenie (w ramach Punktu Konsultacyjno-Doradczego) pomocy doradczej dla firm.

Kluczowym polem działalności WARR jest również pozyskiwanie dla Dolnego Śląska inwestorów zagranicznych oraz zapewnienie im kompleksowej obsługi i wszechstronnej pomocy. Sukcesem WARR jest chociażby ulokowanie i obsługa całości procesu inwestycyjnego firmy BOSCH, jakim było wybudowanie nowej fabryki układów hamulcowych pod Wrocławiem, otwartej oficjalnie 12 maja 2003 r. W celu poszerzenia dotychczasowej oferty dla inwestorów w porozumieniu z PAIZ w WARR uruchomione zostało Centrum Obsługi Inwestora.

W ramach walki z bezrobociem WARR zrealizowała dwa projekty szkoleniowo-doradcze, których bezpośrednimi beneficjentami były osoby bezrobotne, podmioty gospodarcze oraz pracownicy samorządów gminnych.

W ofercie Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego istotne miejsce zajmują usługi doradcze skierowane do gmin i powiatów. WARR ma znaczące doświadczenie w tej dziedzinie oraz solidny warsztat metodologiczny, dzięki któremu zrealizowała m.in. kilkanaście strategii rozwoju lokalnego gmin i w układzie ponadgminnym.

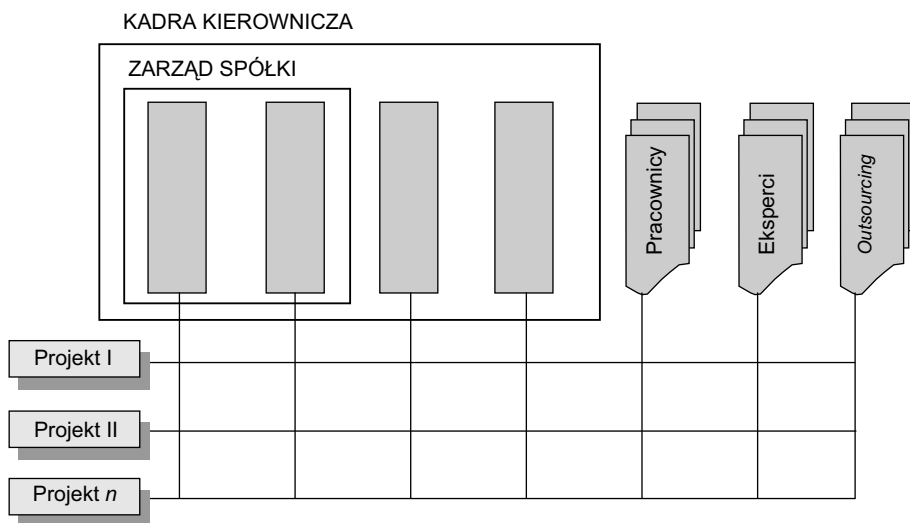
Sferą działań, która często łączy aktywność WARR wobec inwestorów i samorządów, jest inwestorstwo zastępcze. W ramach tej aktywności inżynierowie i eksperci spółki świadczą usługi w celu zapewnienia realizacji inwestycji od fazy koncepcyjnej do ostatecznego zamknięcia projektu, realizacji inwestycji.

WARR jako jedną z ważnych sfer działalności traktuje działanie na rzecz małych i średnich firm. W tym zakresie agencja wdrożyła plan zagospodarowania nieruchomości opuszczonej przez wojska radzieckie, uruchamiając obszar aktywności gospodarczej dla ponad osiemdziesięciu firm pod nazwą Zespół Targowo-Wystawienniczy Budownictwa. Jest to obszar gospodarczy oferujący szeroki wachlarz usług i towarów z branży budowlanej. Obecnie jest znana wśród wrocławian alternatywą dla hipermarketów budowlanych.

3. Organizacja Agencji i sposób jej funkcjonowania

Bardzo istotną zaletą, jaką odznacza się ARR w realizacji zadań zleczanych, jest elastyczność i efektywność funkcjonowania, często wyższa, niż to może być osiągnięte w klasycznej biurokratycznej strukturze organizacyjnej urzędu administracji publicznej. Struktura organizacyjna WARR została bowiem dostosowana do charakteru realizowanych działań. Pewne zadania – typowe dla każdego organizmu gospodarczego – realizowane są w klasycznym układzie stałych pionów (księgowość, bieżąca administracja, zarządzanie mieniem). Wśród zadań tego rodzaju część jest realizowana za pośrednictwem wyspecjalizowanych firm zewnętrznych, jako klasyczny *outsourcing* (obsługa prawna, ochrona mienia, sprawy kadrowe, nadzór inwestorski i obsługa informatyczna). Pozostałe zadania są realizowane głównie w systemie projektowym, z czym wiąże się specyficzna dynamika pracy i wypełniania zadań przez poszczególnych pracowników, korzystanie z ekspertów zewnętrznych oraz brak jednoznacznej powtarzalności realizowanych działań. W przypadku realizacji projektu każdorazowo tworzony jest zespół złożony z pracowników spółki i zewnętrznych ekspertów, którzy angażowani są w dany projekt. Z tym charakterem spółki wiąże się macierzowa struktura firmy, nabierająca pierwiastków funkcjonalnych. Agencja zatrudnia na stałe 15 osób. Budowa macierzowa oraz wielkość firmy skutkuje specyficzną płaską strukturą pionową. Można stwierdzić, że ta konstrukcja ma w pewnym sensie charakter dwuszczeblowy – szczebla pracowników i szczebla kierowników. Jednak wskazać należy, iż w ramach grupy „kierowników” istnieje wyodrębniona kompetencyjnie podgrupa o kluczowych dla firmy uprawnieniach decyzyjnych, czyli członkowie zarządu spółki.

Przyjęta formuła organizacyjna pozwala w dynamiczny sposób dostosowywać strukturę i wynikające z niej koszty do realizowanych zadań i związanych z tym przychodów. *Outsourcing* i eksperci zewnętrzni zatrudniani są tylko, jeśli projekt zapewnia bardzo dużą elastyczność działania, szybkie dostosowanie kosztów do przychodów, zmiany obszaru działań i wchodzenie na nowe



Ryc. 1. Struktura projektowa Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego

obszary. Skupianie się na organizacji i zarządzaniu projektami, przy pozyskiwaniu kompetencji specjalistycznych na zewnątrz, pozwala natomiast na jednoczesną realizację złożonych i wielodyscyplinarnych projektów i zachowanie powtarzalnej, wysokiej jakości.

WARR zatrudniając ekspertów wysokiej klasy z renomowanych wyższych uczelni Wrocławia oraz wrocławskich firm specjalistycznych przy realizacji dużych wielodyscyplinarnych projektów, a także będąc instytucją o znaczącym dla regionu potencjale organizacyjnym, merytorycznym i finansowym, może w znacznie elastyczniejszy sposób niż administracja publiczna realizować złożone technicznie, eksperckie zadania, wspomagając tym samorząd województwa i samorządy lokalne w związku z wykonywaniem ich ustawowych zadań.

4. Agencje rozwoju regionalnego – bariery działania, perspektywy funkcjonowania

Agencje rozwoju regionalnego były powoływane w celu wspierania realizacji polityki regionalnej. Wielokrotnie tworzono je na bazie mienia po likwidacji przedsiębiorstw państwowych lub w celu jego zagospodarowania. Impulsem do takich działań była interpretacja Ministerstwa Przekształceń Własnościowych z 1991 r. zamieszczona w piśmie podsekretarza stanu Jerzego Drygałskiego, uznająca wnoszenie mienia po likwidacji przedsiębiorstw państwowych do spółek prawa handlowego z udziałem osób trzecich za zgodne z prawem i „uzasadnione z gospodarczego punktu widzenia”.

W drugiej połowie lat 90. ARR pozostawiono jednak samym sobie, tracając koncepcję ich wykorzystania w obrębie realizacji lokalnych celów

polityki regionalnej. Pozbawione środków ARR musiały skupić się na realizacji zadań czysto komercyjnych, zapewniających możliwość trwania.

Reorganizacja układu województw w 1999 r. i tocząca się równolegle okres transformacji, w tym budowy administracji samorządu województwa, nie był dla ARR również czasem łatwym. W tym okresie agencje rozwoju regionalnego jako instrument były wykorzystywane głównie przez Polską Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Polską Agencję Rozwoju Regionalnego.

Obecnie po ustabilizowaniu się administracji wojewódzkiej tylko w niewielu województwach opracowano model włączenia ARR w realizację polityki regionalnej. W związku z tym należy obecnie ponownie zdefiniować rolę ARR i możliwość ich wykorzystania jako narzędzia polityki regionalnej i instrumentu wspomagającego działania administracji samorządowej. Możliwości w tym zakresie wydają się dość duże. Głównym podmiotem definiującym rolę ARR powinien być samorząd województwa, uwzględniający w tym zakresie doświadczenie, specjalizację i możliwości poszczególnych instytucji. W tym przypadku nie wolno zapominać jednak o drugim ważnym partnerze ARR w Polsce, jakim jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Winna ona również rozstrzygnąć, czy i ewentualnie w jaki sposób wykorzysta sieć agencji do zdecentralizowanego gospodarowania środkami pomocowymi na wsparcie MŚP. Duże doświadczenie ARR w tym obszarze z ostatnich 15 lat jest cennym kapitałem.

W dniu dzisiejszym agencje rozwoju regionalnego to kilkadziesiąt instytucji, które zgodnie z krzywą rozkładu normalnego mają przygotowanie w zakresie działań objętych polityką regionalną, wdrażaniem programów pomocowych Unii Europejskiej i przygotowywaniem projektów i aplikacji do tych programów. Można oszacować, że jest to już obecnie około 1000 osób bardzo dobrze lub dobrze przygotowanych do wszelkich działań na szczeblu regionalnym związanych z wdrażaniem polityki regionalnej, uruchamianiem wykorzystywania środków łączących się z realizacją Programów Operacyjnych i europejskiej polityki strukturalnej.

Możliwości wykorzystania agencji we wdrażaniu polityki regionalnej i Programów Operacyjnych należy rozpatrywać w kilku wymiarach:

- uwarunkowań stworzonych przez ministra właściwego ds. polityki regionalnej w zakresie programowania i implementacji polityki regionalnej na lata 2004–2006,
- uwarunkowań stwarzanych przez Delegaturę Komisji Europejskiej w Polsce,
- uwarunkowań wynikających z polityki zarządów województw w zakresie wdrażania zintegrowanych Programów Operacyjnych rozwoju regionalnego (ZPORR) na terenie województwa,
- uwarunkowań zależnych od polityki wdrażania Programów Operacyjnych przez PARP w zakresie wsparcia MŚP i wzmacniania zasobów ludzkich,
- uwarunkowań założycieli (właścicieli),
- uwarunkowań wewnętrznych agencji.

4.1. Uwarunkowania wynikające z programowania i implementacji polityki regionalnej na lata 2004–2006

Można stwierdzić, że podstawowe dokumenty programujące wykorzystanie funduszy strukturalnych i funduszu spójności UE w Polsce w latach 2004–2006 są na tyle ogólne, że w najmniejszym nawet stopniu nie ograniczają możliwości udziału ARR we wdrażaniu i realizacji Programów Operacyjnych (PO). Podstawowe szanse dla zaistnienia ARR w procesie wdrażania PO występują natomiast w trzech obszarach:

- ZPORR – zintegrowanym Programie Operacyjnym rozwoju regionalnego przewidującym szereg priorytetów i działań, w których ARR mają szerokie i unikatowe doświadczenia ze swojej dotychczasowej działalności,
- PO Wzrost Konkurencyjności Gospodarki, który w zakresie wdrażanym przez PARP powinien być kontynuacją dotychczasowej współpracy między agencjami jako instytucjami wdrażającymi programy kierowane do MŚP ze szczebla centralnego, łącznie z doświadczeniem regionalnych instytucji finansujących. PARP, w przeciwieństwie do ARiMR, nie ma planów tworzenia regionalnych oddziałów. Stwarza to sytuację, w której współpraca PARP i ARR staje się podstawą wdrażania ważnego segmentu tego programu.
- PO Rozwój Zasobów Ludzkich oraz w pewnym zakresie PO Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich również stwarza możliwości zwracania się przez ARR o finansowanie projektów bądź przygotowywania aplikacji na rzecz podmiotów starających się o dofinansowanie z tych programów.

W przypadku funduszu spójności specjalistycznie przygotowanym do tego agencjom stwarza się okazję do współpracy przy kompletowaniu dokumentów niezbędnych do przygotowania inwestycji (studia wykonalności) oraz do zbierania doświadczeń w roli inżyniera kontraktu przy realizacji zadania. Należy stwierdzić, że w dniu dzisiejszym ARR nie mają szansy występowania w staraniu się o realizację tych zadań w innym charakterze niż konsorcjant.

Konkludując, należy stwierdzić, że dokumenty programujące politykę regionalną na najbliższe lata stwarzają ARR szerokie pole do działań wspierających jej wdrażanie.

4.2. Uwarunkowania stwarzane przez Delegaturę Komisji Europejskiej (DKE) w Polsce

W praktyce zachowania się delegatów Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce zauważa się w ostatnim okresie niebezpieczne dla ARR i mocno kontrowersyjne interpretacje w ramach prowadzonych procedur przetargowych na zadania finansowane z programu PHARE. Ze wszystkich przetargów organizowanych przez zarządy województw wyklucza się bowiem ARR, w których zarządy województw posiadają udziały. Taka interpretacja jest nie tylko skrajnie niekorzystna dla ARR, ale też budzi duże wątpliwości od strony prawnej. Na takiej podstawie również żaden podmiot prawa handlowego

posiadający udziały Skarbu Państwa nie mógłby starać się o zamówienia dofinansowywane z budżetu państwa. Sytuacja ta wymaga wyjaśnienia z administracją Komisji Europejskiej, gdyż w przypadku utrzymania się obecnej interpretacji jako obowiązującej będzie to oznaczało eliminację *a priori* najbardziej doświadczonego regionalnie partnera z możliwości starania się o realizację projektów. Stanowisko prezentowane przez DKE wydaje się o tyle mało uzasadnione, że łatwe jest jego obchodzenie na zasadzie wzajemnego reprezentowania się w przetargach na terenie np. sąsiadujących województw na zasadzie: wy występujecie na terenie mojego województwa z moimi specjalistami w przetargu, a ja występuję z waszymi na terenie waszego województwa.

Należy podkreślić, że w dyskusjach z DKE chodzi o przyznanie ARR szansy przystępowania do przetargów na realizację tych zadań, a nie stwarzanie jakichkolwiek uprzywilejowań. W przetargu powinien wygrać najlepszy realizator, a nie najlepszy po wyeliminowaniu z konkurencji bardzo dobrych.

4.3. Uwarunkowania wynikające z polityki zarządów województw w zakresie wdrażania ZPORR na terenie województwa

Bardzo ważnym uwarunkowaniem jest polityka zarządów województw w zakresie wdrażania ZPORR na terenie województwa. To w dużej mierze od postrzegania ARR przez zarządy województw oraz dyrektorów odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych segmentów ZPORR w urzędzie marszałkowskim będzie zależało, w jakim stopniu ARR zostaną włączone w realizację regionalnej składowej PO. Im lepsze będą te kontakty, zwłaszcza na szczeblu administracji urzędu marszałkowskiego, tym większe będą perspektywy i szanse ARR na znaczący udział w realizacji polityki regionalnej na szczeblu wojewódzkim. Tam, gdzie z przyczyn mniej lub bardziej zależnych od obu stron kontakty nie będą układały się konstruktywnie, trudno być wielkim optymistą w zakresie udziału ARR we wdrażaniu programów europejskich na szczeblu regionalnym. W związku z powyższym należy na szczeblu ARR podjąć wszelkie możliwe działania, które zbudują dobre relacje i wytworzą klimat zaufania między administracją urzędu marszałkowskiego odpowiadającego za wdrażanie polityki regionalnej a ARR. Trzeba jednocześnie podkreślić, że nawet w przypadku największych starań ze strony ARR bez podobnego podejścia z drugiej strony nie osiągnie się pozytywnego rezultatu.

Innym uwarunkowaniem jest sposób zaprogramowania PO na szczeblu regionalnym przez urząd marszałkowski. Jako przykład można podać wielkość projektów planowanych przez programującego dane działanie. Jeśli np. z powodu pewnej urzędniczej wygody zaprogramowane projekty z zakresu tzw. projektów „miękkich” będą bardzo duże, wówczas ich realizatorami będą mogły być wyłącznie duże firmy europejskie, które wykażą się dostatecznie bogatym doświadczeniem w realizacji podobnych projektów. Jeśli natomiast na etapie programowania urzędy marszałkowskie będą potrafiły zaprogramować projekty, które nie przekraczają pewnych standardowych kwot, uniemożliwiają

samodzielne wystartowanie przez firmy polskie (w tym ARR), to wówczas polscy wykonawcy będą mieli realne szanse wygrywania takich przetargów bez występowania w konsorcjum jako podwykonawca dużej firmy zachodniej, jak to ma często miejsce w przetargach organizowanych w ramach PHARE. Takich przykładów można wskazać więcej; dają one obraz tego, jak polityka programowania polityki regionalnej przez zarządy województw i administrację urzędu marszałkowskiego wpłynie w istotny sposób na możliwości wykorzystania ARR w jej wdrażaniu.

4.4. Uwarunkowania zależne od polityki wdrażania Programów Operacyjnych przez PARP w zakresie wsparcia MŚP i wzmacniania zasobów ludzkich

PARP, jako spadkobierca i prawny kontynuator działań Fundacji Wspierania Małych i Średnich Przedsiębiorstw (FWMiŚP), jest i będzie bardzo ważną instytucją, od której polityki zależy, w jakim stopniu ARR będą zaangażowane w realizację programów wdrażanych przez PARP jako agencję wdrażającą. Można mieć nadzieję, że dotychczasowa współpraca PARP (łącznie z FWMiŚP) z ARR z minionych lat jest na tyle dobrym doświadczeniem dla obu stron, że ARR będą w dalszym ciągu traktowane przez PARP jako podstawowy partner przy wdrażaniu PO, które powinny być wdrażane na szczeblu regionalnym. W tej sprawie konieczny jest stały dialog i wymiana informacji między agencjami i PARP. Doświadczenia ARR w zakresie wsparcia MiŚP oraz realizacji projektów z obszaru wzmacniania zasobów ludzkich są duże, nie stanowią jednak automatycznej przepustki i nie będą podstawą do monopolizowania tego obszaru przez agencje. Współpraca z PARP powinna być prowadzona z poszanowaniem odpowiedzialności PARP w zakresie wdrażania programów, za które odpowiada, i z ofertą wspierania tych zadań na szczeblu regionalnym. Agencje nie mogą przypisywać sobie w tym obszarze jakichś szczególnych praw, ale jednocześnie mają prawo liczyć na traktowanie jako potencjalnie podstawowi i sprawdzeni partnerzy. W zasadzie dobrym przykładem współpracy jest system dystrybucji dotacji dla małych i średnich przedsiębiorców finansowanych z programu PHARE. W jego ramach PARP wybrała szesnastu partnerów regionalnych – Regionalne Instytucje Finansujące (RIF) – które bezpośrednio współpracują z przedsiębiorstwami na terenie przypisanych im województw. Spośród szesnastu RIF czternaście jest agencjami rozwoju regionalnego.

4.5. Uwarunkowania stwarzane przez właścicieli i założycieli

Przy analizie uwarunkowań udziału ARR we wdrażaniu polityki regionalnej nie można pomijać uwarunkowań wynikających z posiadania przez ARR konkretnej struktury właścicielskiej lub założycieli, którzy przez swoje statutowo zapisane uprawnienia decydują o priorytetach i kierunkach działania ARR. Podstawową zatem kwestią jest, aby układ właścicielski zdefiniował jako jeden z podstawowych priorytetów zaangażowanie się ARR we wdrażanie

polityki regionalnej i realizację PO, wspierał zarządy agencji w działaniach do tego prowadzących. Jeśli zarządy agencji będą miały inaczej wskazane priorytety bądź też nie będzie należytego zainteresowania ze strony układu właścicielskiego (założycieli, fundatorów) zaangażowaniem się ARR w trudne i wymagające podejmowania również pewnego ryzyka działania w obszarze polityki regionalnej i realizacji PO, wiele zarządów ARR będzie koncentrowało swoje działania na obszarach zapewniających bezpieczne funkcjonowanie ARR jako instytucji, które w przeważającej większości muszą same wygospodarować środki finansowe na swoje funkcjonowanie. Wiele agencji wypracowało w minionych latach własne obszary aktywności, w których prowadzą efektywną działalność gospodarczą zapewniającą bezpieczne funkcjonowanie, np. prowadzenie działalności wystawienniczej, projektowej, inwestorstwa zastępczego etc. W tym przypadku działania właścicieli i fundatorów będą prowadziły do racjonalnego zrównoważenia dotychczasowych działań, które zapewniają funkcjonowanie ARR, z podejmowaniem wyzwań związanych z wdrażaniem polityki regionalnej na terenie województwa.

4.6. Uwarunkowania wewnętrzne agencji

Uwarunkowania wewnętrzne ARR to przede wszystkim podejmowanie stałych działań, począwszy już od chwili obecnej, zmierzających do powiększenia tzw. zdolności administracyjnych i kompetencji w dziedzinie polityki regionalnej i przyszłego wdrażania PO. Oznacza to między innymi inwestowanie przez ARR w szkolenia swoich pracowników i współpracowników każdego szczebla (począwszy od zarządów, skończywszy na szeregowych pracownikach) w zakresie polityki regionalnej, realizacji PO i wykorzystywania funduszy europejskich z tym związanych, sporządzania aplikacji, wiedzy z zakresu zarządzania projektami zgodnie ze standardami akceptowanymi przez UE.

Należy podkreślić, że szczególną rolę ARR powinny przypisać stworzeniu systemu sieciowego we własnym gronie (tzw. *networking*), gdyż w ramach takiej sieci wzrastają możliwości każdej agencji indywidualnie oraz rosną szanse stworzenia efektu synergicznego związanego z połączeniem się w razie potrzeby zdolności wykonawczych agencji będących w sieci dla realizacji konkretnego projektu lub w ramach realizacji projektów w ramach konkretnego działania. Wymiana informacji, wspólne działania, *benchmarking*, wspólny lobbing powinny się stać ważnymi wyznacznikami takich działań sieciowych. Wydaje się, że stwarza to doskonałe warunki do odbudowy bardzo bliskiej współpracy ARR na wzór takiej, jaką nawiązano w pierwszej połowie lat 90.

W poszukiwaniu systemowych rozwiązań Polska powinna skorzystać z najlepszych doświadczeń innych krajów europejskich, ponieważ agencje rozwoju regionalnego funkcjonują w różnej postaci we wszystkich krajach rozszerzonej UE. Ciekawym przykładem funkcjonowania ARR jest Wielka Brytania. Zasada rozdzielenia działań czysto administracyjnych od implementacji

polityk rządowych w poszczególnych obszarach jest pewną specjalnością brytyjską. Obecnie w Wielkiej Brytanii działa ponad 100 różnych agencji centralnych, które mają zadania związane z realizacją polityki rządu w wyodrębnionych obszarach problemowych. Za szczególny obszar do działań typu agencyjnego uznano wspieranie rozwoju regionalnego i ze względu na jego silnie terytorialną specyfikę utworzono 9 agencji rozwoju regionalnego na mocy regulacji uchwalonej przez parlament brytyjski – Aktu o Agencjach Rozwoju Regionalnego z 19 listopada 1998 r.

Pierwszym istotnym elementem wyróżniającym ARR w Wielkiej Brytanii jest stabilność władz. Agencja rozwoju regionalnego ma osobowość prawną. Każda z agencji ma organ kolegialny będący odpowiednikiem rady nadzorczej. Rada może liczyć od 8 do 15 członków, powoływanych przez sekretarza stanu, który jest zobowiązany uzgodnić kandydatury z lokalnymi (tj. z obszaru działalności danej agencji) środowiskami reprezentującymi: władze samorządowe, pracodawców, pracobiorców, środowiska wiejskie oraz innymi środowiskami, z którymi przeprowadzenie konsultacji uzna za niezbędne. Spośród powołanych członków sekretarz stanu mianuje przewodniczącego tego ciała i wiceprzewodniczącego. Należy podkreślić, że powołanie ma charakter stabilny na okres nawet czterech lat i tylko w przypadku wystąpienia zapisanych w akcie prawnym sytuacji (np. zaprzestania prac w radzie przez okres dłuższy niż 3 miesiące) sekretarz stanu może odwołać członka rady.

Warto zauważyć, że agencje rozwoju regionalnego w Wielkiej Brytanii nie są jednostkami podległymi („*servant*”) ani delegaturami („*agent*”) Korony (czyli Skarbu Państwa) i nie mogą korzystać w jakiegokolwiek formie z praw, immunitetów i przywilejów Korony. Dotyczy to również majątku agencji, który nie jest majątkiem Korony ani majątkiem dysponowanym w imieniu Korony. Jednocześnie Agencja jest poddana określonemu w prawie nadzorowi i kontroli przez sekretarza stanu.

Agencja w zakresie realizowanych przez siebie zadań ma dużą samodzielność. Uzyskiwanie zgody sekretarza stanu wymagane jest tylko w przypadku gdy:

- udzielana jest pomoc finansowa innym podmiotom,
- agencja dysponuje gruntami (zbywa je po niższych cenach niż ceny rynkowe),
- powoływane są osoby prawne lub nabywane są udziały w innych osobach prawnych.

Minister Skarbu może delegować swoje kompetencje na rzecz agencji rozwoju regionalnego, w takim zakresie, w jakim uzna to za konieczne. Co istotne, żadne kompetencje nie mogą być przekazywane agencji bez jej zgody, chyba że analogiczne kompetencje są w tym samym czasie przekazywane innej agencji rozwoju regionalnego.

Mimo dużej swobody ARR podlegają ściśtemu nadzorowi w zakresie prowadzonej działalności. Agencja jest zobligowana do sformułowania i realizacji strategii w kontekście wyznaczonych jej celów oraz uwzględniania wytyczonej strategii w trakcie podejmowanych działań. Sekretarz stanu może sformułować wytyczne dla agencji, w szczególności odnoszące się do:

- kwestii, które powinny być uwzględnione w strategii,
- problematyki, która powinna być brana pod uwagę w procesie formułowania strategii,
- samej strategii odnośnie do określonej kwestii,
- aktualizacji strategii.

Sekretarz stanu może także udzielać agencjom wskazówek i wytycznych dotyczących ich bieżącej działalności. Wytyczne mogą ograniczać zakres działalności agencji lub nakazywać wykonywanie określonych działań zgodnie z tymi wytycznymi.

Agencje mogą pozyskiwać dodatkowe środki zewnętrzne na realizację wyznaczonych im celów. Sekretarz stanu może, za zgodą Ministra Finansów, udzielać agencji dotacji. Agencja jest również uprawniona do zaciągania pożyczek na ściśle określonych warunkach.

Finanse agencji są poddawane regularnemu audytowi po każdym okresie rozrachunkowym. Audyt przeprowadza Urząd Kontrolera (*the Comptroller*) oraz Urząd Audytora Generalnego (*Auditor General*). Rozliczenie finansowe oraz raport kontrolny muszą być przesyłane przez każdą agencję do sekretarza stanu, który następnie przekazuje je obu izbom Parlamentu.

Agencja jest zobowiązana do przekazywania sekretarzowi stanu wszystkich informacji, jakie są przez niego wymagane. Po zakończeniu każdego okresu obrachunkowego agencja jest w szczególności zobowiązana do przekazania sekretarzowi stanu raportu o swojej działalności w tym okresie. Cięży także na niej obowiązek organizowania walnego zgromadzenia po publikacji raportu rocznego.

Sekretarz stanu może przekazywać agencji grunty. Dotyczy to gruntów na obszarze Anglii, będących w formalnej dyspozycji władz samorządowych lub innych organów publicznych. W celu realizacji swoich celów agencja może również sama nabywać grunty na podstawie porozumienia z sekretarzem stanu lub będąc przezeń upoważniona do tego.

Korzystanie z doświadczeń brytyjskich nie powinno być związane z powrotem ARR do Skarbu Państwa. Kompetencje sekretarza stanu można przypisać walnemu zgromadzeniu akcjonariuszy agencji, natomiast pozostałe zasady funkcjonowania oraz specjalne ustawowe kompetencje mogłyby stać się dobrym przykładem do naśladowania. W szczególności należy zwrócić uwagę na stabilność funkcjonowania tych instytucji, zarówno pod względem stabilności władz, jak i stabilności finansowej, oraz możliwość dysponowania gruntami, zbywania ich na zasadach negocjacji z inwestorami po uzyskaniu akceptacji właściciela. Tego typu rozwiązań brakuje w Polsce i w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych zbyt często przegrywamy z Czechami, Słowacją i Węgrami.

5. Podsumowanie i wnioski końcowe

Przedstawione wyżej zagadnienia wskazują, iż w celu stworzenia stabilnych podstaw działania ARR należy przeanalizować i znaleźć sposoby usunięcia następujących barier:

- brak klarownej polityki samorządów w zakresie wykorzystania ARR jako narzędzi realizacji polityki regionalnej;
- polityka Delegatury Komisji Europejskiej eliminująca z przetargów ARR;
- słaby kapitał własny uniemożliwiający kredytowanie zadań i ograniczający możliwości startu w przetargach;
- bezwzględne wykorzystywanie uprawnień większościowych przekreślających zasady PPP, co skutkuje ucieczką małych udziałowców (gminy i firmy);
- duża wrażliwość na czynniki polityczne i zmiany polityczne powodująca zmiany zarządu.

Można sobie wyobrazić, że eliminacja wyspecyfikowanych barier i w konsekwencji pełne wykorzystanie pojawiających się perspektyw mogłoby być osiągnięte przy zastosowaniu jednolitych rozwiązań w zakresie polityki właścicieli ARR i rozwiązań organizacyjnych. Po dłuższym jednak przeanalizowaniu zagadnienia takie rozwiązanie jawi się jako nierealistyczne. Należałoby zatem postawić wniosek dalej idący. Najlepszym panaceum na eliminację słabości ARR w Polsce jest objęcie ich odrębną regulacją prawną rangi ustawy, która w sposób kompleksowy opisywałaby zadania ARR, wyposażając je jednocześnie w instrumenty usprawniające i stabilizujące ich funkcjonowanie, wskazując rolę w realizacji polityki regionalnej państwa.

Literatura

- Bienias D., 2003, *Agencje Rozwoju Regionalnego w Polsce*, Warszawa: Krajowe Stowarzyszenie Agencji Rozwoju Regionalnego.
- Gorzelał G., Kozak M., Roszkowski W., 1997, „Agencje rozwoju regionalnego w Polsce” (w:) G. Gorzelał (red.), *Przemiany polskiej przestrzeni*, Warszawa: EUROREG.
- Gorzelał G., Kozak M., Roszkowski W., 1998, „Regional Development Agencies in Poland” (w:) H. Halkier, M. Danson, Ch. Damborg (red.), *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., 1995, *Instytucjonalne warunki restrukturyzacji regionalnej Polski*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, Studia KPZR PAN.
- Kidyba A., 2003, *Fundacja jako najlepsza forma prawna prowadzenia działalności przez Agencje Rozwoju Regionalnego*, tekst wygłoszony podczas IV Kongresu EURADA 18 marca 2003 r. w Krakowie.
- Regional Development Agencies Act 1998*, Chapter 45.
- Szlachta J., 1993, *Rozwój regionalny w warunkach transformacji gospodarczej*, Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Szlachta J., 1998, *Raport o agencjach rozwoju regionalnego*, Warszawa.
- Zaleski J., 2003, *Możliwe usytuowanie agencji rozwoju regionalnego w systemie wdrażania polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, tekst wygłoszony podczas IV Kongresu EURADA 18 marca 2003 r. w Krakowie.