

## **Kilka refleksji na kanwie wypowiedzi prof. A. Kuklińskiego i projektu *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013***

Opinia prof. A. Kuklińskiego zwraca uwagę na trzy kwestie poruszone w książce mojego autorstwa. Chciałem w skrócie ustosunkować się do jednej z nich, dotyczącej polskiego systemu polityki regionalnej. Ma ona wyraźne odniesienie do niedawno rozpoczętej debaty nad projektem *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*.

Jak się wydaje, istnieją trzy podstawowe źródła obecnie funkcjonującego systemu polityki regionalnej w Polsce. Po pierwsze, najważniejszą inspiracją programową i organizacyjną była unijna polityka spójności i związane z nią możliwości regionalnego wykorzystania funduszy Unii Europejskiej. Po drugie, była to reforma administracyjna z lat 1998–1999, wzorowana na systemie administracyjnym Francji i zapożyczonym z tej tradycji mechanizmie kontraktów regionalnych. Wreszcie trzecim źródłem jest tradycja realnego socjalizmu. Jest ona obecna w bogatym dorobku specjalistów z zakresu planowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego. Ale jest również obecna w „socjalistycznych” nawykach funkcjonowania polskiej administracji, zwłaszcza zaś skłonności do centralizacji struktur decyzyjnych, politycznego zawłaszczania administracji, sektorowego podejścia do problemów gospodarczych i społecznych.

Zasadniczy problem zbudowania spójnego systemu polityki regionalnej po roku 1989 wynika z niekompletności reformy administracyjnej kraju, w szczególności zaś braku odpowiedniej reformy finansowej. Dodatkowo nie do końca przemyślano reformatorską koncepcję polityki regionalnej. Wynikało to z rozbieżności między trzema inspiracjami naukowymi i politycznymi, które tworzą źródła omawianego systemu, oraz niekonsekwencji decydentów rządowych. Jednocześnie pojawiają się inne problemy, związane z funkcjonowaniem polskiej administracji, które utrudniały budowanie tego systemu. Mam na uwadze kłopoty z prawidłowym artykułowaniem strategii rozwojowych, następnie trudności w przekładaniu tych strategii na język dokumentów operacyjnych oraz budowania prostych i efektywnych instytucji wdrażających te dokumenty, w tym instrumentów finansowych.

Opisane bolączki polskiej administracji są dobrze widoczne w propozycji *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*<sup>1</sup>. Jest to ogromnie ważny dokument strategiczny, warunkujący wydatkowanie znaczących środków in-

<sup>1</sup> Zob. szerzej na ten temat: Grosse T.G., 2005, „Ocena projektu Narodowego Planu Rozwoju”, *Analizy i Opinie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, nr 31.

westyjnych. W związku z tym powinien kierować się przede wszystkim spójną wizją rozwoju Polski. Tymczasem w projekcie NPR na lata 2007–2013 taką wizję trudno dostrzec. Jest to raczej zbiór różnorodnych, często powtarzających się działań sektorowych, a nie wyrazisty plan całego rządu. Brakuje systematycznie przeprowadzonej spójnej myśli rozwojowej, która porządkowałaby szereg wymienionych działań. Rozpatrywane pojedynczo są one zazwyczaj słuszne i ważne dla rozwoju. Nie ma jednak wskazania hierarchii celów, które są priorytetowe, a które uzupełniające lub drugorzędne.

W projekcie NPR wyraźnie wskazuje się na trudności układu instytucjonalnego, który zapewniłby efektywne wdrażanie programów strategicznych. Mowa jest o dominujących strukturach resortowo-korporacyjnych, które zazdrośnie strzegą swoich domen i są zainteresowane ich poszerzaniem. Należy się zgodzić z autorami projektu NPR. W Polsce istnieje wyraźna skłonność do funkcjonowania administracji w sposób resortowy. Utrudnia to odpowiednią koordynację i wzajemną synergię działań rządowych, a niekiedy przynosi rywalizację między różnymi działami administracji o kompetencje i środki finansowe. Prowadzi także do przesuwania środków publicznych z celów o charakterze prorozwojowym do inwestycji bieżących, łatających „dziury” w budżetach poszczególnych instytucji. Dotychczasowe doświadczenia wykorzystania funduszy UE wyraźnie wskazują na takie właśnie zjawisko.

Problem dominacji myślenia sektorowego w działaniach politycznych rządu uwidocznił się już na poziomie planowania priorytetów i działań nowego NPR. Ponadto w omawianym projekcie zaproponowano powołanie kilkunastu programów sektorowych (12 lub 13). Generalnie ma to służyć wyraźnemu określeniu ośrodka decyzyjnego i odpowiedzialności za odpowiednie działania w poszczególnych ministerstwach. Może to uprościć wdrażanie tych programów, ale jednocześnie może utrudnić ich wzajemną koordynację. Przykładowo, wyodrębniono trzy programy infrastrukturalne (drogi, koleje, sieci energetyczne), a równie dobrze zadania te mogłyby być realizowane w ramach jednego programu. Biorąc pod uwagę generalną słabość polskiej administracji do współdziałania i koordynowania poszczególnych przedsięwzięć – należy się obawiać, że planowane rozwiązania mogą zwiększyć „sektorowość” realizowania NPR.

Rząd podejmuje próbę zwiększenia zakresu regionalizacji działań realizowanych przez NPR, czego dowodem jest propozycja powołania szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Jednak ostateczne decyzje w tej sprawie zostaną podjęte na szczeblu europejskim i będzie to trudne do wynegocjowania. Komisja Europejska zamierza wprowadzić po roku 2006 zasadę finansowania programów operacyjnych z jednego funduszu; odnosi się to zwłaszcza do programów regionalnych. Może to w poważnym stopniu ograniczyć możliwość utworzenia szesnastu regionalnych programów operacyjnych.

Kolejnym problemem jest wydzielenie poza politykę spójności UE działań zorientowanych na rozwój obszarów wiejskich. Oznacza to, że działania zorientowane na rozwój obszarów wiejskich i finansowane z funduszu rolnego

rozwoju obszarów wiejskich UE będą zapewne realizowane w ramach programu sektorowego. Trudno będzie również przekonać Komisję Europejską (i polską administrację odpowiadającą za dział rolnictwa) do powierzenia zarządzania tym programem samorządom województw. Oznacza to w konsekwencji, że bardzo istotny instrument polityki regionalnej będzie w praktyce włączony do polityki sektorowej, poza działania samorządów województw.

W dokumencie pojawił się również nowy program rządowy zorientowany na spójność i konkurencyjność województw. Jednak istnieje poważne niebezpieczeństwo, że nie będzie to program integrujący działania regionalne różnych ministerstw, a raczej kolejny program sektorowy (tym razem w gestii resortu gospodarki). Może on także służyć centralizacji zarządzania działaniami regionalnymi.

Należy założyć, że zasadniczym źródłem finansowania NPR na lata 2007–2013 będą środki europejskie. Przesłanką w tym względzie są wstępne szacunki w projekcie Narodowego Planu Rozwoju, wedle których zasadnicza większość środków krajowych jest przeznaczona na dofinansowanie programów europejskich. Dominacja środków Unii Europejskiej przy realizowaniu celów NPR ma bardzo poważne konsekwencje programowe i organizacyjne. Oznacza to przewagę celów unijnych nad krajowymi, a także ogromne znaczenie Komisji Europejskiej dla określenia priorytetów i działań rozwojowych realizowanych w Polsce. Odnosi się to także do działań podejmowanych na płaszczyźnie organizacyjnej, które mają również poważne implikacje merytoryczne. Przykładem niech będzie wydzielenie działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich poza programy regionalne. Należy więc założyć, że działania operacyjne związane z NPR będą kształtowane przez wymogi programowe i organizacyjne przyjęte dla polityki spójności UE oraz innych polityk unijnych realizowanych z funduszy UE. Dominacja środków unijnych nad krajowymi oznacza także zmarginalizowanie instrumentu kontraktów wojewódzkich jako mechanizmu realizowania polityki regionalnej krajowej (niepowiązanej z funduszami unijnymi). W przypadku zachowania obecnej konstrukcji kontraktów wojewódzkich oznaczałoby to wykorzystanie tego instrumentu głównie jako sposobu transferu środków z budżetu państwa do samorządów terytorialnych na dofinansowanie projektów unijnych.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można powiedzieć, że w projekcie NPR uwidoczniły się zarówno trudności planowania strategicznego, jak również tradycyjne, resortowe podejście do rozwoju. Brakuje umiejętnego powiązania polityki regionalnej państwa z działaniami proponowanymi w projekcie NPR. Dodatkowo polityka regionalna w Polsce stała się funkcją polityki spójności UE. Należy się spodziewać, że wprowadzenie w życie *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013* zaowocuje kolejną zmianą polskiego systemu polityki regionalnej, właśnie dlatego, iż bazować będzie ona na funduszach UE. Z jednej strony Unia Europejska ofiaruje ogromne środki inwestycyjne, które niewątpliwie przyczyniają się do rozwoju regionalnego. Z drugiej jednak nadrzędność europejskiej polityki regionalnej ma poważne konsekwen-

---

cje zarówno dla wyboru priorytetów rozwojowych, jak również dla kształtu organizacyjnego całego systemu polityki regionalnej w Polsce. Co więcej, możemy spodziewać się dalszej transformacji tego systemu wraz z kolejnymi edycjami NPR i zmianami europejskiej polityki spójności.

*Tomasz Grzegorz Grosse*