

Tomasz Grzegorz Grosse

OCENA SYSTEMU POLITYKI REGIONALNEJ W WYBRANYCH WOJEWÓDZTWACH

W roku 2002 pod moim kierunkiem realizowane były badania dotyczące oceny systemu rozwoju regionalnego funkcjonującego na poziomie wojewódzkim po reformie terytorialnej organizacji kraju¹. Projekt badawczy obejmował sześć wybranych województw, tj. dolnośląskie, lubelskie, małopolskie, pomorskie, podkarpackie i wielkopolskie. Dotyczył działań prozwojowych prowadzonych w wymienionych województwach głównie w roku 2001. Syntetyczne wnioski z tego badania przedstawione w niniejszym artykule dotyczą czterech zasadniczych płaszczyzn rozwoju regionalnego. Po pierwsze, koncentrują się na instytucjonalnym systemie współpracy regionalnej funkcjonującym w poszczególnych województwach. Po drugie, dotyczą wpływu strategii rozwoju województw na skuteczność realizacji polityki rozwoju. Po trzecie, stanowią próbę przedstawienia przydatności kontraktów wojewódzkich dla poszczególnych województw. Wreszcie, wnioski dotyczą oceny zagranicznych programów pomocowych w województwach.

System współpracy regionalnej

Głównymi podmiotami zajmującymi się rozwojem regionalnym w analizowanych województwach są samorząd województwa i wojewoda, w mniejszym stopniu agencje rozwoju regionalnego oraz inne instytucje z obszaru danego regionu. Duże znaczenie dla rozwoju wojewódzkiego mają również niektóre instytucje rządowe, w tym agencje i ministerstwa poziomu centralnego. Niekiedy pełnią one znacznie poważniejszą rolę na rzecz rozwoju aniżeli instytucje szczebla wojewódzkiego.

Okazją do zbudowania szerokiego partnerstwa społecznego na rzecz rozwoju regionalnego były dla samorządów województw prace nad strategią rozwoju województwa. Jednak w późniejszym okresie możliwości równie szerokich konsultacji społecznych zostały poważnie ograniczone. W trakcie prac nad kontraktem wojewódzkim, jak również przy okazji programowania zagranicznych projektów pomocowych, nie było wystarczająco dużo czasu, aby kontynuować współpracę w podobnym zakresie. Szybkie tempo pracy, zmieniające się uwarunkowa-

¹ Zob. pełną wersję raportu na ten temat w: T.G. Grosse, M. Mackiewicz, 2002, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

nia formalne i ogrom rozlicznych obowiązków zmusiły pracowników urzędów marszałkowskich zajmujących się rozwojem regionalnym do zmniejszenia kontaktów społecznych. W praktyce więc współpraca intraregionalna została ograniczona do najbardziej niezbędnych z punktu widzenia procedur programowania kontaktów instytucjonalnych oraz konsultacji na forum regionalnych komitetów sterujących.

Najbliższymi partnerami samorządów województw są jednostki samorządu terytorialnego i instytucje rządowe, zarówno terytorialne, jak również centralne. Zarządy województw natomiast w niewystarczającym stopniu współpracują ze środowiskami eksperckimi i akademickimi. Dość ograniczona jest także kooperacja z przedsiębiorstwami prywatnymi i stowarzyszeniami biznesu. Jako niedostateczne urzędnicy samorządu województwa oceniają zwykle współdziałanie z bankami. W województwie najczęściej nie ma więc długofalowej współpracy między regionalnymi instytucjami finansowymi a samorządem województwa w zakresie kredytowania publicznych programów inwestycyjnych. Brakuje również regionalnych funduszy inwestycyjnych, które mogłyby uczestniczyć w niektórych przedsięwzięciach inspirowanych przez samorzady województw.

W rezultacie samorzady województw w niewielkim stopniu budują sieć instytucjonalną na rzecz rozwoju regionalnego. Niedostatecznie wykorzystują istniejące już instrumenty oddziaływania na sytuację w województwie, na przykład agencje rozwoju regionalnego. Współpraca intraregionalna tych samorządów wypływa spontanicznie z ich bieżących obowiązków, związanych przede wszystkim z pracami nad kontraktem wojewódzkim lub programowaniem zagranicznych środków pomocowych. Nie jest to jednak strategiczne i przemyślane działanie na rzecz rozwoju otoczenia instytucjonalnego polityki regionalnej. Urzędy marszałkowskie pełnią raczej funkcję instytucji pośredniczącej między różnymi agencjami i ministerstwami centralnymi a samorządami lokalnymi z obszaru województwa.

Kolejną grupą instytucji mających istotne znaczenie dla rozwoju regionalnego są urzędy wojewódzkie. Ich największymi partnerami regionalnymi są samorzady terytorialne. Oprócz tego nawiązują współpracę z innymi jednostkami administracji publicznej w województwach, specjalnymi strefami ekonomicznymi, przedsiębiorstwami (zwłaszcza państwowymi). Ich kontakty intraregionalne są głównie związane z wykonywaniem statutowych zadań. Mimo to wydaje się, że wojewodowie tworzą własną sieć współpracy regionalnej, czasami porównywalną pod względem zasięgu do tej organizowanej przez samorząd województwa. Niemniej nie jest to strategiczne budowanie sieci kooperantów, ale wynik pełnionych przez wojewodów funkcji. Są one przede wszystkim związane z pośrednictwem między podmiotami regionalnymi a instytucjami centralnymi.

Urzędy wojewódzkie w zasadzie nie uczestniczą w programowaniu rozwoju regionalnego. Nie są twórcami rządowej polityki rozwoju regionalnego w danym województwie. Nie wypełniają również innych funkcji wynikających z rządowej polityki rozwoju w określonych województwach. Jest to spowodowane głównie

brakiem takiej polityki rządu, jak również niewystarczającym zespoleniem rządowej administracji w województwach. Ponadto przyczyną pasywności wojewodów na tym polu jest również niespójność działań instytucji centralnych na rzecz rozwoju, nadmierne podejście sektorowe do tej polityki oraz ogólny brak koncepcji usytuowania ustrojowego wojewodów w ramach administracji państwowej.

Wojewodowie mają jednak duże ambicje związane z polityką regionalną, zamierzają w większym stopniu uczestniczyć w pracach programowych samorządów województw, negocjacjach kontraktowych i implementacji poszczególnych projektów. Przy braku jasno określonych kompetencji wojewody na polu krajowej polityki regionalnej (polityki interregionalnej) może to prowadzić do nadmiernego wkraczania w kompetencje samorządów województw i ograniczania ich samodzielnej roli w zakresie wojewódzkiej polityki rozwoju regionalnego (polityki intraregionalnej). Tym bardziej że proponowany system zarządzania funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej będzie znacząco zwiększał pozycję wojewodów wobec zarządów województw na polu intraregionalnej polityki rozwoju².

Znaczącą rolę na rzecz rozwoju regionalnego odgrywają w województwach również inne instytucje rządowe. Są to z jednej strony terenowe oddziały niektórych agencji (na przykład Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), z drugiej zaś instytucje centralne zajmujące się rozwojem regionalnym (na przykład Polska Agencja Rozwoju Regionalnego³, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE). Wymienione instytucje bezpośrednio oddziałują na rozwój regionalny i współdziałają z poszczególnymi podmiotami publicznymi, społecznymi lub prywatnymi z obszaru województwa. Pod wieloma względami wywierają one bardzo silny wpływ na kierunki rozwoju regionalnego. Z uwagi na skalę uruchamianych środków finansowych oraz zakres oddziaływania na podmioty regionalne jest to niekiedy rola znacznie poważniejsza, aniżeli innych instytucji z terenu województwa. Stanowi ona przykład podejścia sektorowego do rozwoju regionalnego w Polsce. Pozostałe instytucje rządowe oddziałują na rozwój regionalny głównie za pośrednictwem wymienionych wcześniej agencji lub poprzez urząd marszałkowski bądź wojewodę.

W niektórych województwach dla rozwoju regionalnego bardzo istotne są także miejscowe agencje rozwoju regionalnego. Mają one kilkuletnie doświadczenie w prowadzeniu różnorodnych prac na rzecz pobudzania rozwoju przedsiębiorczości, w tym między innymi zarządzania zagranicznymi projektami pomocowymi. Oferują liczne usługi doradcze i szkoleniowe dla małych i średnich przed-

² Na podstawie projektu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, listopad 2002 r.

³ Mam na myśli okres funkcjonowania tej instytucji do połowy roku 2002, kiedy została ona rozwiązana ustawą sejmową (zob.: Ustawa z dnia 8 maja 2002 r. o likwidacji Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego oraz zmianie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Dz.U. 2002, nr 66, poz. 596).

siębiorstw, są założycielami funduszy poręczeń kredytowych, centrów przygotowujących przedsiębiorców do uzyskania norm jakości ISO 9000 itd. Szczególnie duże znaczenie mają te agencje, które wypełniają funkcję Regionalnej Instytucji Finansującej dla niektórych programów pomocowych Unii Europejskiej.

Strategia rozwoju województwa

Strategie rozwoju nie są instrumentem prowadzenia polityki regionalnej przez samorządy województw. Jest to opinia w dużym stopniu potwierdzająca wcześniejsze badania prowadzone na ten temat (Gorzelał et al. 2001). Wiele przedsięwzięć podejmowanych w województwach jest tylko formalnie zgodnych z celami strategii, ale w praktyce nie służą one rozwojowi regionalnemu. Dotyczy to również zadań wykonywanych w ramach kontraktów wojewódzkich. Wydaje się, że wiele strategii to dokumenty „na pokaz”, które nie mają większego odniesienia do rzeczywistych działań.

Prowadzone w województwach wywiady z przedstawicielami różnych instytucji wdrażających działania prorozwojowe dowodzą tego, iż w ogromnej większości strategii nie są odpowiednią podstawą dla konkretnych działań, ani dla samorządów województw, ani dla innych podmiotów regionalnych. Wynika to z kilku przyczyn systemowych – przede wszystkim słabej pozycji instytucjonalnej i finansowej samorządów województw. Ponadto omawiane dokumenty są zbyt ogólne i rozproszone na zbyt wiele celów działania, aby pełniły funkcję rzeczywistego programu zapewniającego realizację długofalowych działań prorozwojowych. Wprawdzie strategii są wykorzystywane przy każdej niemal okazji w celu uzasadnienia poszczególnych działań kontraktowych i programów pomocowych, lecz jednocześnie uzasadniają one również przedsięwzięcia, które trudno uznać za związane z rozwojem regionalnym – na przykład liczne zadania lokalne oraz inwestycje wieloletnie samorządów terytorialnych przewidziane w kontrakcie. Jest to niekiedy, jak przyznają sami przedstawiciele urzędów marszałkowskich, zadanie karkołomne z punktu widzenia rozwoju regionalnego. Obniża znaczenie, jakie dla tego rozwoju powinna mieć strategia województwa.

Jednocześnie w województwach nie stworzono żadnego dokumentu oceniającego wyniki realizacji strategii rozwoju, zwłaszcza pod kątem rezultatów działań kontraktów wojewódzkich lub programów pomocowych. Może to być spowodowane stosunkowo krótkim okresem obowiązywania strategii i poszczególnych procedur inwestycyjnych na rzecz rozwoju regionalnego. Jednak wydaje się, że sejmiki wojewódzkie nie są zainteresowane weryfikacją pracy urzędów marszałkowskich w zakresie realizowania strategii. Nie są również podejmowane próby korekty omawianych dokumentów. W niektórych województwach powstały co prawda bardziej ukierunkowane i uszczegółowione strategii, zajmujące się wybraną branżą lub obszarem tematycznym, na przykład rolnictwem lub rozwojem innowacyjnej gospodarki.

Trzeba przyznać, że w obecnych uwarunkowaniach ustrojowych, w których samorząd województwa skupia się przede wszystkim na poszukiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania swoich przedsięwzięć – maksymalnie szerokie strategie rozwoju województwa są dokumentem racjonalnym. W ten sposób wspierają bowiem działania samorządów województw korzystających z rozmaitych funduszy zewnętrznych.

Wydaje się, że podstawowym czynnikiem sprzyjającym zmianie tego nastawienia jest wyposażenie samorządu województwa w większe środki własne. W ten sposób zmieni się również racjonalność wykorzystywania strategii rozwoju. Będzie ona musiała być bardziej dokumentem praktycznym i operacyjnym dla funduszy własnych pozostających w dyspozycji zarządu województwa. Podstawowy zakres przedmiotowy strategii, ich okres obowiązywania oraz metodologię opracowania powinna określać ustawa o samorządzie województwa.

Jednocześnie pomocą w zmianie obecnego nastawienia do strategii rozwoju województwa może służyć administracja rządowa. Na przykład ministerstwo właściwe w sprawach rozwoju regionalnego może wspierać odpowiednie działania szkoleniowe wśród samorządów, upowszechniać najlepsze praktyki przygotowywania strategii itp. Zarówno zarząd województwa, jak i wojewoda powinni również prowadzić stały monitoring działań podejmowanych przez samorządy terytorialne z punktu widzenia efektów realizowania strategii rozwoju regionalnego.

Kontrakty wojewódzkie

Kontrakty wojewódzkie nie są wystarczająco efektywnym instrumentem realizacji działań na rzecz rozwoju regionalnego przez samorządy województw. Jest to spowodowane kilkoma czynnikami. Po pierwsze, w ramach kontraktów w roku 2001 realizowano wiele projektów, które w minimalnym stopniu przyczyniały się do rozwoju regionalnego. Po drugie, duża część zadań była szczegółowo ukierunkowana przez stronę rządową, a możliwości negocjacji wokół nich były ograniczone. Po trzecie, część zadań, na przykład wynikających z programów europejskich, choć formalnie zawarta w kontrakcie, była całkowicie pozostawiona poza procedurą negocjacyjną. Ponadto samorządy województw dysponowały jedynie niewielką pulą tzw. wolnych środków dotacji budżetowej⁴, które mogły być uruchomione zgodnie z politycznym wyborem zarządów województw. Przyczyną słabości omawianego instrumentu dla rozwoju regionalnego są także zmieniające się reguły gry wokół kontraktów, praktyczny brak instrumentu planowania wieloletniego, trudności we współpracy z resortami; wreszcie zbyt krótkie terminy i szaleńcze tempo pracy nad dokumentacją utrudniały prowadzenie strategicznych działań na rzecz rozwoju. Przebieg kontraktu w roku 2001 w badanych województwach skłania do

⁴ Według Programu wsparcia na lata 2001–2002 są to środki określone w kalkulacji limitów na województwa, jako dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane przez podmioty uprawnione na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

stwierdzenia, iż **procedura krajowa rozwoju regionalnego w niewielkim stopniu czyni z samorządu województwa podmiot polityki regionalnej. Kontrakty pierwszej generacji służyły raczej wypełnianiu przez samorządy województw funkcji pośredniczącej między administracją centralną a samorządami lokalnymi**, a także dotowaniu z budżetu państwa zadań lokalnych, na które brakuje funduszy w budżetach samorządowych.

System organizacyjny kontraktów wojewódzkich jest więc scentralizowany. Jest to konsekwencja podstawowych wyborów systemowych dokonanych w trakcie reformy administracyjnej z 1998 r. Wówczas przyjęto bowiem rozwiązania wzorowane na modelu francuskim, który jest przecież scentralizowany i zakłada silną pozycję urzędników rządowych (prefektów) w regionach. Założenia reformy zostały dodatkowo wypaczone przez niewłaściwe zmiany w systemie finansów publicznych. W rezultacie taktyka przyświecająca wprowadzeniu kontraktów, polegająca na „dokończeniu” reformy samorządowej, nie tylko się nie powiodła, ale podważyła ideę kontraktowania i poważnie utrudniła w przyszłości budowanie zdecentralizowanego systemu krajowej polityki rozwoju regionalnego.

Pozytywnym aspektem kontraktów wojewódzkich realizowanych w roku 2001 było podjęcie w urzędach marszałkowskich wielu działań organizacyjnych i merytorycznych, które pozwalają przygotować się do przyszłego uczestniczenia w programach europejskiej polityki regionalnej. Do pewnego stopnia było to więc przedsięwzięcie szkoleniowe, które dostarczało wiedzy w zakresie programowania rozwoju regionalnego, przynosiło ciekawe doświadczenia dla urzędników itp. Jednak należy pamiętać, że kontrakty oferowały ograniczone pole swobody dla zarządów województw i podlegających im urzędów marszałkowskich na polu polityki regionalnej. Dlatego efekty działań szkoleniowych wobec urzędników samorządowych również są ograniczone. Liczne doświadczenia należy również uznać za problematyczne z punktu widzenia edukacyjnego, gdyż zniechęcały samorządy do idei rozwoju regionalnego i do partnerskiej współpracy instytucji publicznych. Część wysiłku włożonego w kontrakty można uznać za niewykorzystaną lub zupełnie niepotrzebną. Procedura kontraktowa mogła również utrwalić niektóre złe nawyki polskiej administracji, na przykład funkcjonowanie na zasadzie zrywów i improwizacji, zamiast systematycznych i strategicznych działań. Arbitralność decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym i niepewność planowania długofalowego wzmocniła także postawę „ogłądania się na centrum”, czyli akceptacji centralistycznej specyfiki polityki regionalnej. Kontrakty wzmocniły tradycyjne nastawienie działaczy lokalnych do wykorzystywania funduszy zewnętrznych, bez należytego namysłu nad celowością prowadzonych inwestycji dla rozwoju regionalnego lub lokalnego, a nawet bez zastanowienia się nad długofalową opłacalnością tych inwestycji.

Kontrakty zaowocowały bliską współpracą między urzędami marszałkowskimi, urzędami wojewódzkimi, innymi przedstawicielami rządu w województwach i samorządami lokalnymi. Dokumentacja kontraktowa ujawniła również wiele

informacji o działaniach agend rządowych, które dotychczas były niedostępne dla samorządów województw. Z kolei wadą tej procedury było zawężenie współpracy jedynie do kręgu administracji publicznej i niemal całkowite wyłączenie z niej przedsiębiorstw prywatnych. Jest to szkodliwe nie tylko dla idei partnerstwa wojewódzkiego, ale również ogranicza skuteczność działania na rzecz rozwoju gospodarczego. Kontrakty unaocznily wiele problemów systemowych, z których najpoważniejszym jest brak nie tylko rządowej, ale w wielu przypadkach także wojewódzkiej polityki rozwoju regionalnego.

Procedura kontraktowa stała się okazją do znacznego zaangażowania samorządów terytorialnych na rzecz zadań inwestycyjnych dofinansowywanych przez rząd. Pomimo ograniczonego czasu przewidzianego na kontrakty w większości województw udało się zrealizować wysoki poziom dotacji rządowej, a także w większym stopniu od deklarowanego uczestniczyć w poszczególnych projektach w ramach własnych środków finansowych. Urzędnicy wielu organów administracji wykazali się przy tym stosunkowo wysoką sprawnością organizacyjną. Dlatego też blokada środków budżetowych dokonana przez ministra finansów pod koniec 2001 r. w niewielkim tylko stopniu dotknęła projekty samorządowe. Inną zaletą kontraktów wojewódzkich było wprowadzenie formalnego zobowiązania finansowego po stronie rządowej wobec inwestycji prowadzonych wspólnie w regionach, nawet wówczas, jeśli były to zadania własne samorządów terytorialnych. Takie zobowiązanie powstawało w momencie podpisania przez wojewodę umowy wykonawczej na konkretne zadanie. Wprawdzie w warunkach kryzysu budżetu państwa było to zobowiązanie trudne do wyegzekwowania, ale z punktu widzenia słabości budżetów samorządowych i szerzej – z uwagi na konieczność prowadzenia inwestycji wojewódzkich – należy uznać tę cechę kontraktów za krok we właściwym kierunku.

Największe trudności z uruchomieniem środków zaplanowanych w budżetach kontraktów powstawały w przypadku zagranicznych programów pomocowych. Oczywiście wynika to z odrębnego trybu wydatkowania funduszy tych programów. Obie procedury funkcjonują w innych cyklach budżetowych i rządzą się całkowicie odmiennymi kryteriami. Dlatego trudno było wykorzystać negocjacje kontraktowe do prowadzenia uzgodnień między polskimi podmiotami publicznymi odnośnie do programów europejskich. Bez zasadniczej zmiany kontraktów również trudne będzie uzgadnianie jakichkolwiek spraw dotyczących funduszy strukturalnych w trakcie negocjacji kontraktowych. Kolejnym źródłem kłopotów były inwestycje prowadzone w ramach programów sektorowych. Zostały one poważnie dotknięte blokadami budżetowymi Ministerstwa Finansów. Nie zawsze miały również wpływ na rozwój regionalny. Dodatkowo samorządy województw nie dysponowały odpowiednimi informacjami z resortów o ich przedsięwzięciach prowadzonych w regionach. Zaproponowana przez rząd w sierpniu 2002 r. nowelizacja ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego powinna częściowo rozwiązać te problemy. Wprowadza bowiem obowiązek wyodrębniania w ustawie budżetowej środków finansowych poszczególnych ministrów, które zo-

stały przeznaczone na zadania ujęte w kontrakcie wojewódzkim (*Rządowy projekt...* 2002).

Większość zadań wymienionych w kontraktach jest formalnie zgodna z priorytetami lub celami strategii rozwoju województwa. Jednak spośród wydatków kontraktowych dokonanych w 2001 r. **jedynie od 30 do 50% można uznać za rzeczywiście prorozwojowe i istotne dla przyszłości całego województwa**. Cała reszta wiąże się z rutynowymi działaniami samorządów lokalnych i ma znaczenie w pierwszym rzędzie dla rozwoju lokalnego, a nie regionalnego. Wydaje się więc, że przynajmniej część dotacji rządowych w kontraktach nie jest związana z rozwojem regionalnym, ale z chęcią rekompensaty niedoborów w budżetach samorządów lokalnych i dofinansowania ich zadań własnych lub zleconych. Wspomniane proporcje powinny się nieco zmienić na korzyść rozwoju regionalnego w kolejnej edycji kontraktów na lata 2002–2003. Będzie to związane z przyznaniem większej puli tzw. wolnych środków zagospodarowywanych przez samorządy województw, a także zmniejszeniem skali inwestycji lokalnych poprzez usunięcie z kontraktów zadań resortowych.

Duża część zadań kontraktowych była niejako narzucona samorządom przez stronę rządową. Zostały włączone do kontraktów jako programy sektorowe lub jako kontynuacja dawnych inwestycji centralnych. Możliwości negocjacji tych projektów były znikome, łącznie z decyzjami finansowymi w tych sprawach. Dlatego trudno te przedsięwzięcia łączyć z polityką regionalną samorządów województw. Spełniały one przede wszystkim oczekiwania strony finansującej te przedsięwzięcia, a więc poszczególnych agend rządowych. Były jedynie formalnie uzasadniane celami strategii rozwoju województwa, ale w rzeczywistości w ograniczony sposób realizowały priorytety tych strategii. Dlatego też przy kontraktach trudno mówić o partnerskim uzgadnianiu rządowej polityki rozwoju regionalnego z polityką wojewódzką. Przyczyna tkwi głęboko w systemie polskiej administracji publicznej. Po pierwsze, strona rządowa prowadzi liczne polityki sektorowe w regionach, natomiast nie ma *de facto* skoordynowanej polityki rozwoju regionalnego. Doświadczenia roku 2001 pokazują, że kontrakty wojewódzkie stanowiły próbę zebrania niektórych działań sektorowych i wtłoczenia ich do wspólnego dokumentu. Nie była to jednak próba zintegrowania tych działań i zaproponowania spójnej polityki regionalnej rządu. Zabrakło więc merytorycznej polityki regionalnej rządu wobec poszczególnych województw, a podjęto jedynie zabiegi techniczne wokół opracowania dokumentacji kontraktowej i formalnego kontrolowania propozycji samorządowych. Po drugie, samorządy województw nie mają wystarczająco silnej pozycji finansowej i politycznej w województwach, aby być twórcą i realizatorem samodzielnej polityki rozwoju regionalnego. Dotacje celowe rządu w kontraktach są ukierunkowane sektorowo i stosunkowo słabo korelują ze strategiami rozwoju wojewódzkiego. Jednocześnie w regionach funkcjonują dużo bardziej znaczące od samorządów agencje i fundusze celowe, które realizują zadania służące rozwojowi. Działają one poza strukturami i zasięgiem wpływów samorządów województw, a także poza procedura-

mi kontraktowymi. Podsumowując, trzeba powiedzieć, że w negocjacjach kontraktowych zabrakło najważniejszego, czyli uzgodnienia polityki rozwoju regionalnego pomiędzy merytorycznymi propozycjami w tym względzie ze strony rządowej a priorytetami rozwoju wyznaczonymi przez stronę samorządową.

Poważną trudnością przy realizacji kontraktów były zbyt krótkie terminy wyznaczone przez stronę rządową na poszczególne etapy pracy. Podpisanie kontraktów nastąpiło dopiero w drugiej połowie 2001 r. Już po ich podpisaniu konieczne okazało się skorygowanie zawartych wcześniej uzgodnień w formie oświadczenia stron. Spowodowało to istotne opóźnienie w zawieraniu umów wykonawczych, które zaczęto podpisywać dopiero na jesieni 2001 r. W rezultacie okres realizacji kontraktu został ograniczony do ostatniego kwartału. Skutkowało to niedokładnością lub błędami w przygotowaniu przez samorządy odpowiedniej dokumentacji, a także w niektórych przypadkach – nietrafionymi z punktu widzenia rozwoju regionalnego decyzjami alokacyjnymi. Z uwagi na niemożność skompletowania dokumentacji w tak krótkim czasie niektórych ważnych projektów nie można było nawet rozpatrywać. Z kolei inne miały niekompletną dokumentację (na przykład nieuregulowanie kwestii własności gruntów lub brak oceny oddziaływania na środowisko). W zasadzie jedynymi projektami odpowiednio przygotowanymi były prowadzone od wielu lat inwestycje wieloletnie lub drobne, rutynowe inwestycje lokalne, w których przygotowaniu samorządy mają duże doświadczenie albo które nie wymagały zbyt rozbudowanej dokumentacji.

Pośpiech w realizacji kontraktu utrudniał również zarządom województw prowadzenie konsultacji społecznych wokół propozycji zadań kontraktowych. Dokument kontraktu powinien być znacznie dłużej przygotowywany i negocjowany ze stroną rządową.

Innym problemem dotyczącym procedury kontraktowej były zmiany podstawowych decyzji, w tym dotyczących finansowania zadań z budżetu państwa przez stronę rządową, już w trakcie realizowania poszczególnych projektów kontraktowych. Ponadto strona rządowa nadto dowolnie interpretowała zapisy kontraktów wojewódzkich. W związku z powyższym należy przede wszystkim wprowadzić takie rozwiązania prawne, które umożliwią wykorzystanie środków budżetu państwa w dłuższym okresie aniżeli jeden rok budżetowy. Strona rządowa nie powinna mieć prawnych możliwości zablokowania uzgodnionych wcześniej dotacji na inwestycje kontraktowe, nawet w sytuacji zmiany ustawy budżetowej.

Dużym problemem okazało się również nieprzechodzenie środków przeznaczonych z budżetu państwa na finansowanie kontraktów na kolejny rok budżetowy. Przy dużym tempie pracy zawężenie realizowania dotacji budżetowej jedynie do okresu jednorocznego jest poważnym utrudnieniem dla prowadzenia działań na rzecz rozwoju regionalnego, zwłaszcza że niektóre inwestycje infrastrukturalne trudno jest prowadzić w ostatnim kwartale, czyli w zimowych warunkach klimatycznych. Dlatego należy wprowadzić odpowiednie zmiany prawne w taki sposób, aby środki rezerwy celowej przeznaczonej na realizację kontraktów mia-

ły charakter środków niewygasających, podobnie jak w przypadku zadań ze środków Unii Europejskiej⁵.

Ważnym zagadnieniem jest niespójność dokumentacyjna pomiędzy poszczególnymi ministerstwami, urzędami wojewódzkimi i marszałkowskimi oraz innymi podmiotami tworzącymi dokumentację kontraktu. Niekiedy przygotowane przez tę samą instytucję opracowanie podaje inne zestawienie finansowe w części głównej i w załącznikach. Zdecydowanie brakuje klarownych i ujednoliconych reguł sprawozdawczości lub umiejętności posługiwania się tym samym standardem przygotowywania dokumentacji finansowej i technicznej.

Kontrakt jest dokumentem nadmiernie rozbudowanym, pełnym niepotrzebnych powtórzeń w stosunku do innych dokumentów przygotowywanych przez urząd marszałkowski. Niepotrzebne są również kilkukrotne odwołania do *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* oraz *Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju*. Wydaje się więc wskazane znaczące uproszczenie tego dokumentu, jak również procedur negocjacyjnych. Poziom szczegółowości negocjacji kontraktowych nie może schodzić poniżej poziomu działań. O wyborze konkretnych projektów powinien decydować wyłącznie zarząd województwa. Ponadto istnieje potrzeba ułatwienia trybu wprowadzania drobnych zmian w obrębie limitów finansowych określonych w programie wsparcia. W projekcie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego rząd przewiduje zmianę sposobu wprowadzania tych korekt jedynie decyzją ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego oraz marszałka województwa w formie pisemnego oświadczenia stron (*Rządowy projekt...* 2002).

Konieczne jest również uproszczenie procedur implementacyjnych oraz odpowiedniej dokumentacji w tym względzie. Sugerowana jest między innymi możliwość odstąpienia od „umowy wstępnej” podpisywanej przez marszałka z beneficjentem i podpisywania od razu trójstronnej umowy wykonawczej pomiędzy tzw. podmiotem uprawnionym, marszałkiem i wojewodą.

Poważną wadą przepisów określających zasady kontraktu za rok 2001 było ograniczenie możliwości realizowania w jego ramach zadań nieinwestycyjnych, na przykład w zakresie wspierania rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości lub rozwoju zasobów ludzkich. Innym problemem jest ograniczenie finansowania z budżetu kontraktów zadań rządowych, na przykład dotyczących dróg krajowych lub infrastruktury przeciwpowodziowej. Istotne znaczenie ma również możliwość wykorzystania przez samorządy zaoszczędzonych przez siebie funduszy budżetu państwa, na przykład w wyniku procedury przetargowej lub innych zachowań racjonalizatorskich. Procedura powinna sprzyjać oszczędności i efektywności wydatkowania funduszy publicznych.

⁵ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 roku w sprawie planu finansowego wydatków budżetu państwa, które w 2001 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. nr 151, poz. 1705). Przykład tego rozporządzenia pokazuje, że od strony formalnej nic nie stało na przeszkodzie, aby ułatwić samorządom pracę i podjąć decyzję o niewygasaniu środków dotacji budżetowej w kontraktach po roku 2001. Brak takiej decyzji był uwarunkowany sytuacją polityczną, wynikającą z kryzysu finansów publicznych.

Urzędy marszałkowskie zebrały stosunkowo mało projektów ciekawych i dobrze opracowanych. Większość propozycji dotyczyła zadań lokalnych, wynikających z bieżących kompetencji samorządów lokalnych. Jednocześnie funkcjonujący w województwie bank projektów ulega szybkiej dezaktualizacji. Zarządy województw w niewystarczający sposób zachęcały samorządy terytorialne do zgłaszania projektów, które będą zgodne nie tylko z interesami lokalnymi, ale również potrzebne dla rozwoju całego województwa. Kolejnym problemem technicznym sygnalizowanym w województwach był niski poziom wykorzystania sieci informatycznej; zdarzało się, że kłopoty techniczne z tym związane utrudniały współpracę pomiędzy poszczególnymi urzędami odpowiedzialnymi za przygotowanie kontraktu.

Dodatkowym utrudnieniem niemal dla wszystkich przebadanych kontraktów była szczupłość kadr zajmujących się w regionach polityką rozwoju. Dotyczy to zwłaszcza urzędów marszałkowskich. Pracownicy obsługujący tę sferę działania są najczęściej wykwalifikowani, ale jest ich zdecydowanie zbyt mało. Co jest jednocześnie interesujące, pracownicy zajmujący się programami rozwoju regionalnego stanowią jedynie niewielką część potencjału kadrowego tych urzędów. Dzieje się tak, pomimo że kompetencje z zakresu rozwoju regionalnego należą do podstawowych zadań samorządów województw. Dodać należy, że w wypełnianiu swoich obowiązków są oni najczęściej osamotnieni, bez należytego wsparcia ze strony zarządu województwa lub reprezentantów sejmiku. Rodzi to poważny problem organizacyjny i polityczny po stronie administracji samorządu województwa. Należy jednocześnie podkreślić brak odpowiedniego wsparcia ze strony rządu przy wprowadzaniu tak poważnego programu inwestycyjnego. Zabrakło pomocy w formie zarówno przekazywania precyzyjnych informacji, jak również propozycji odpowiednich szkoleń dla pracowników samorządowych.

Innym zjawiskiem obserwowanym przy okazji wdrażania kontraktów wojewódzkich była daleko posunięta niespójność pomiędzy dokumentami strategicznymi, zarówno rządowymi, jak i samorządowymi, a rzeczywistością rozwoju regionalnego w województwach. Cechą charakterystyczną jest **powiększanie dysonansu między wspaniale nakreślonymi deklaracjami polityki rozwoju regionalnego a stopniem ich realizacji w praktyce**. Wydaje się, że przyczyn tego zjawiska należy szukać na kilku płaszczyznach.

- Duża część dokumentów strategicznych lub regulujących krajową procedurę rozwoju regionalnego jest przygotowana w sposób nie uwzględniający realiów ustrojowych i finansowych systemu administracji wojewódzkiej.
- Dokumenty te albo pomijają zagadnienia wdrożenia poszczególnych deklaracji programowych, albo czynią to w formie nieprzemyślanej i nieużytecznej w praktyce. Pomimo że dokumentacja kontraktowa jest bardzo rozległa i cza-sochłonna, jak wykazała praktyka, jej przydatność dla pobudzania rozwoju regionalnego jest zatem niewielka.
- Wyraźnie słabą stroną systemu rozwoju regionalnego w Polsce jest kwestia monitoringu i oceny rzeczywistych skutków założeń programowych. Kontrak-

ty dostarczają przykładu, że system ten źle funkcjonuje zarówno na szczeblu wojewódzkim, jak również krajowym.

- Innym słabym ogniwem omawianego systemu jest niska sprawność administracji publicznej, szczególnie jej brak umiejętności wdrażania propozycji programowych wychodzących ze strony władz politycznych. Wynika to nie tylko ze złej organizacji pracy, braków kadrowych lub niedostatecznego przygotowania merytorycznego urzędników. Zjawisko takie wiąże się jednocześnie z silnymi interesami branżowymi wewnątrz środowiska urzędniczego, które niekiedy torpedują lub spowalniają merytoryczne działania kierownictwa politycznego.
- Brakuje autentycznego przywództwa politycznego dla rozwoju regionalnego. Zaangażowanie elit politycznych na rzecz realizacji polityki regionalnej należy uznać za dalece niewystarczające. Jest to związane z wieloma czynnikami – przede wszystkim ze zbyt krótką perspektywą czasową większości działań podejmowanych przez polityków, a także z nadmiernym obciążeniem bieżącymi obowiązkami, pełnieniem funkcji czysto reprezentacyjnych lub grą polityczno-partyjną. Politycy mają również wyraźną inklinację do nadmiernego utożsamiania się z interesami politycznymi podległego im aparatu urzędniczego. Wynika to z reguł obowiązującej w Polsce kultury politycznej.

Osobną bowiem kwestią są uwarunkowania wspomnianej kultury politycznej. W wielu województwach o wyborze danych projektów decydowały niejasne kryteria oceny. W niektórych przypadkach docierały do mnie informacje o politycznych uwarunkowaniach wyboru, podyktowanych rozkładem wpływów partyjnych w zarządzie województwa lub sejmiku. Odbiło się to niekorzystnie na zagospodarowaniu tzw. wolnych środków dotacji budżetowej dla samorządu województwa. W niektórych województwach dotacja była niepotrzebnie rozpraszana na wiele drobnych projektów, które zaspokajały wprawdzie apetyt różnych grup lobbystycznych, ale niekoniecznie służyły rozwojowi regionalnemu. W ten sposób polityka partyjna ograniczała możliwości prowadzenia wojewódzkiej polityki rozwoju. W związku z powyższym istnieje pilna potrzeba wprowadzenia przepisów nakładających obowiązek zorganizowania przez zarządy województw bardziej przejrzystych konkursów na projekty inwestycyjne.

Zagraniczne programy pomocowe

Zagraniczne programy pomocowe charakteryzują się wyższą efektywnością alokacji wydatków z punktu widzenia rozwoju regionalnego, aniżeli procedura kontraktów wojewódzkich. Obejmują bardziej zróżnicowane spektrum instrumentów niż w przypadku kontraktów, chociaż wyraźnie preferowane są inwestycje infrastrukturalne. W znacznie większym stopniu wykorzystują środki finansowe przedsiębiorców prywatnych. Niestety, poszczególne programy europejskie są stosunkowo słabo skoordynowane. Również obie procedury rozwoju regionalnego, tj. krajowa i europejska, są w niewystarczającym stopniu wzajem-

nie skorelowane. Jednocześnie programy zagraniczne są w dużym stopniu scentralizowane, wyraźnie pozostawiając stosunkowo niewiele miejsca dla działań samorządów województw w zakresie rozwoju regionalnego. Wydaje się, że jest to tendencja narastająca z biegiem czasu, czemu sprzyja postawa przedstawicieli Komisji Europejskiej i polskiego rządu.

Wśród zagranicznych form pomocy największe znaczenie mają regionalne programy spójności gospodarczo-społecznej PHARE (SGS), programy współpracy przygranicznej PHARE (CBC) oraz w mniejszym stopniu program Banku Światowego dotyczący aktywizacji rozwoju na obszarach wiejskich. Wspomniane przedsięwzięcia PHARE są w dużym stopniu programowane przez samorządy województw. Jednocześnie władze tych samorządów odpowiadają w niewielkim stopniu za implementację poszczególnych projektów, co wydaje się nieracjonalne z punktu widzenia efektywności zarządzania tymi programami.

Zgodnie z logiką zarządzania, aby właściwie zrealizować projekt, instytucja za to odpowiedzialna powinna uczestniczyć w pracach programowych i już na tym etapie dostosowywać projekt do uwarunkowań wynikających z praktyki wdrożeniowej. Dlatego coraz większy wpływ na ostateczny kształt poszczególnych działań planowanych przez samorządy mają instytucje rządowe, które odpowiadają za ich wdrożenie. W niektórych województwach strona rządowa nadinterpretowała wymagania Komisji Europejskiej wobec polskich samorządów, co pociągało za sobą konsekwencje merytoryczne dla planowania programów europejskich.

Dodatkowo centralizacji sprzyja zamieszanie organizacyjne panujące wokół poszczególnych programów PHARE. Każdego roku zmieniają się na przykład reguły zarządzania komponentami PHARE dotyczącymi spójności gospodarczo-społecznej. Oprócz wewnętrznych uwarunkowań politycznych wokół programów PHARE, które są związane z rywalizacją różnych grup interesów na szczeblu rządowym, o kształcie systemu organizacyjnego omawianych programów decydują również przedstawiciele Komisji Europejskiej. Najwyraźniej nie mają oni wystarczającego zaufania do samorządów województw, co sprzyja centralizacji. Ponadto urzędnicy europejscy są nadmiernie przywiązani do kwestii formalnych, co niekiedy poważnie komplikuje i wydłuża procedury poszczególnych programów, a także ogranicza pole działania samorządów województw na rzecz rozwoju regionalnego.

Wśród samorządów lokalnych istnieje generalnie duże zainteresowanie korzystaniem z pomocy zagranicznej. W wielu elitach lokalnych dominuje chęć wykorzystania jakichkolwiek funduszy zewnętrznych, bez należytej oceny ich przydatności dla miejscowej społeczności. Jednocześnie wielokrotnie podnoszonym problemem jest kwestia ograniczonych możliwości samorządów terytorialnych w zakresie profesjonalnego przygotowywania projektów oraz anglojęzycznej dokumentacji z nimi związanej. Może mieć to w przyszłości negatywny wpływ na absorpcję funduszy strukturalnych w regionach. Składa się na to kilka wzajemnie oddziałujących czynników.

- Niemal do ostatniej chwili urzędy samorządowe nie dysponują precyzyjnymi informacjami na temat warunków funkcjonowania określonego programu i sposobu opracowywania dokumentacji technicznej. System przekazywania informacji o programach europejskich jest wadliwy zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.
- Problemem są również słabo wyszkolone i nieliczne kadry urzędnicze zajmujące się projektami rozwojowymi w samorządach lokalnych, co przy skomplikowanych wymaganiach dokumentacyjnych i proceduralnych okazuje się niejednokrotnie poważną przeszkodą dla uczestnictwa w programach europejskich.
- Uwarunkowania formalne często ulegają zmianie zarówno z winy urzędników Komisji Europejskiej, jak również polskich pośredników w administracji centralnej. Najczęściej więc samorządy otrzymują bardzo krótkie terminy na przygotowanie odpowiednich propozycji planistycznych, co utrudnia profesjonalne i bezbłędne przygotowanie dokumentacji.
- Możliwości dofinansowania projektów przez samorządy lokalne są ograniczone. Niejednokrotnie mogą zaangażować się one jedynie w realizację relatywnie małych projektów, a te nie cieszą się poparciem urzędników UE.
- Notoryczne opóźnienia w realizacji projektów dofinansowywanych przez Unię Europejską (głównie z winy strony europejskiej) blokują środki w budżetach samorządu terytorialnego i powodują zniechęcenie wśród polityków lokalnych. Coraz bardziej powszechne staje się przekonanie o wysokiej niepewności inwestycji finansowanych przez UE. Ponadto w wyniku przedłużającej się procedury część dokumentacji ulega przedawnieniu (na przykład pozwolenia na budowę), co dodatkowo utrudnia realizację projektów.
- Wśród urzędników samorządowych nie ma nawyku długofalowego planowania inwestycyjnego. Jest to częściowo spowodowane oczekiwaniami polityków samorządowych, którzy ze względu na wybory interesują się spektakularnymi i szybkimi w realizacji inwestycjami lokalnymi. Dlatego planowanie wieloletnie, przekraczające niekiedy okres kadencji władz lokalnych, nie cieszy się popularnością wśród decydentów lokalnych. Niekiedy nawet jest traktowane jako niegospodarność i marnotrawienie środków publicznych na prace planistyczne, które przecież nie zostaną zrealizowane w najbliższym terminie.
- Nie wszystkie elity lokalne są równie aktywne i przedsiębiorcze. Dlatego udział danej jednostki samorządu terytorialnego w programach pomocowych, jak również jakość pracy urzędników samorządowych, w dużym stopniu zależy od postawy miejscowych decydentów politycznych.

W rezultacie urzędy marszałkowskie miały stosunkowo duże kłopoty w pozyskaniu dobrze przygotowanych projektów do kolejnych edycji programu PHARE dotyczących spójności gospodarczo-społecznej. Krótki okres pozostawiony przez stronę rządową na przygotowanie projektów do edycji 2001 i 2002 r. sprawił, że w niektórych województwach urzędnicy praktycznie nie mieli czasu na zebranie nowych propozycji od samorządów. Mogli jedynie oprzeć się na bankach projektów inwestycyjnych, o ile takie funkcjonowały w województwach.

Prace programowe były prowadzone w pośpiechu. W takiej sytuacji trudno mówić o strategicznym doborze projektów z punktu widzenia rozwoju regionalnego. Podobnie jak w samorządach lokalnych – zwycięża najczęściej pragnienie wykorzystania funduszy europejskich za wszelką cenę, choćby nawet na inwestycje przypadkowe z punktu widzenia rozwoju województwa. Pośpiech urzędników uniemożliwia również przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych. Tym samym nie jest dostatecznie wykorzystana okazja do budowania sieci partnerskich instytucji systematycznie współpracujących z zarządem województwa przy programowaniu środków europejskich. Ponadto, podobnie jak to miało miejsce w przypadku kontraktów wojewódzkich, niekiedy na decyzje dotyczące wyboru projektów biorących udział w programach PHARE mają wpływ czynniki pozamerytoryczne, związane z układem wpływów politycznych we władzach sejmiku.

Coraz częstszym zjawiskiem jest również wycofywanie się samorządów z udziału w programach pomocowych Unii Europejskiej. Powoduje to nieoczekiwane komplikacje w sytuacji, gdy zarząd województwa uzgodnił już dany projekt z Komisją Europejską i otrzymał wstępną alokację środków europejskich. Dlatego należy rozważyć wprowadzenie umów zawieranych między zarządami województw a władzami poszczególnych samorządów lokalnych, które wstępnie określałyby warunki realizacji projektów europejskich i utrudniały wycofanie się gmin z udziału w programie unijnym.

Procedura zarządzania PHARE jest zbyt długotrwała i wielostopniowa. Komisja nie powinna aprobować poszczególnych projektów, gdyż niepotrzebnie komplikuje to całą procedurę i nieuchronnie powoduje opóźnienia i błędy w realizacji. Przyczynia się również do nadmiernej centralizacji wojewódzkiej polityki rozwoju – na przykład urzędnicy w Brukseli decydują o inwestycjach dokonywanych w polskich gminach. Dlatego Komisja Europejska powinna jedynie akceptować ogólne ramy finansowe wsparcia i podstawowe kierunki realizowanych działań. Równie skomplikowana jest procedura przetargowa, która wymaga wielostopniowej aprobaty ze strony Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, zanim zostaną uruchomione środki inwestycyjne. Jeżeli również skomplikowane procedury będą obowiązywały przy realizacji projektów z funduszy strukturalnych, doprowadzi to nieuchronnie do poważnych zatorów organizacyjnych i niewielkiego wykorzystania środków europejskich. Z uwagi na szczupłe środki finansowe, jak również brak czasu dla rzetelnej analizy programowania środków europejskich – samorzady województw pełnią przede wszystkim funkcje pośredniczące między samorządami lokalnymi a instytucjami rządowymi i europejskimi.

Obsługą programów pomocowych w urzędach marszałkowskich zajmuje się zbyt mała liczba osób. Intensywne tempo pracy oraz niedobór personelu sprzyjają nadmiernemu przeciążeniu pracą osób przygotowujących dokumentację do programów europejskich. W rezultacie wspomniana dokumentacja nie jest odpowiednio weryfikowana przez pracowników urzędów marszałkowskich, a niektó-

re decyzje zarządów są podejmowane dzięki nadmiernemu zaufaniu wobec propozycji samorządowych. Nieraz okazuje się później, że część dokumentów jest nieaktualna, niepełna albo występują na przykład problemy wynikające z konfliktu społecznego wokół projektu europejskiego. Jednocześnie ciągle niewystarczający jest merytoryczny poziom przygotowania wielu urzędników samorządowych, zwłaszcza gminnych. Istniejące na rynku lub oferowane przez agencje rządowe szkolenia są zwykle zbyt ogólnikowe i nie rozwijają konkretnych umiejętności potrzebnych przy zarządzaniu programami europejskimi.

Powaznym problemem dla pełnego wykorzystania funduszy europejskich może być niewielkie zainteresowanie udziałem w PHARE SGS ze strony przedsiębiorców. Dotyczy to przede wszystkim komponentu rozwoju MSP, gdyż w pozostałych programach udział sektora prywatnego jest ograniczany przez samą Komisję Europejską. Przyczyn ewentualnego niepowodzenia tego programu, zwłaszcza w województwach tzw. ściany wschodniej, należy upatrywać w kilku czynnikach. Przede wszystkim przedsiębiorczość na tych obszarach jest bardzo słabo rozwinięta. Dlatego też trudno oczekiwać, aby wątle przedsiębiorstwa miały wystarczające fundusze inwestycyjne, które pozwolą zaangażować 75% środków własnych lub kredytów komercyjnych we współfinansowanie projektów PHARE. Powaznym mankamentem programu jest więc brak możliwości skorzystania z systemu pożyczek dla przedsiębiorców udzielanych na preferencyjnych zasadach. Ponadto w większości województw wschodnich komercyjne instytucje finansowe są stosunkowo słabe i nieliczne. Nie stanowią więc odpowiedniego zaplecza dla omawianego programu.

Wadą systemu organizacyjnego odpowiedzialnego za zarządzanie komponentem rozwoju przedsiębiorczości jest niewłaściwe informowanie o programie, brak odpowiednich szkoleń dla beneficjentów, niewystarczająca pomoc ze strony administracji w przygotowaniu dokumentacji potrzebnej dla ubiegania się o finansowanie europejskie itp. Z obowiązków w tym względzie nie najlepiej wywiązuje się agencja wdrażająca, którą dla tego komponentu PHARE SGS jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. W niewystarczającym stopniu pomagają przedsiębiorcom również Regionalne Instytucje Finansujące, czyli instytucje wspomagające wdrażanie na poziomie wojewódzkim. Warto także przypomnieć, że omawiany program w edycji z roku 2000 został opóźniony o ponad rok, co dodatkowo zniechęciło potencjalnych beneficjentów.

Innym problemem ujawnionym w trakcie prowadzonego badania jest słabość monitoringu programów pomocy przedakcesyjnej w Polsce. Dla każdego programu, a nawet dla poszczególnych ich komponentów, powstały osobne systemy monitorujące, które są słabo wzajemnie powiązane ze sobą, zarówno na poziomie centralnym, jak i wojewódzkim. Raport rządu w tej sprawie stwierdza, że poszczególne systemy ewaluacji wykorzystują odrębne sieci informatyczne, inne oprogramowanie, posługują się różnymi kryteriami oceny i przetwarzają dane w odrębnych układach instytucjonalnych (*Diagnoza stanu...* 2002, s. 35–50). Taka sytuacja ma miejsce na przykład przy monitorowaniu programu spójności gospodarczej

i społecznej PHARE. Szczególnie dotkliwa jest niewystarczająca współpraca pomiędzy zainteresowanymi resortami i instytucjami wdrażającymi, jak również karygodny brak wymiany podstawowych informacji w tym względzie. Odpowiednich informacji nie uzyskują także zarządy województw. Paradoksalnie miejscem zbierania i przetwarzania tych informacji nie jest żadna instytucja rządowa, ale Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Warszawie. Nic więc dziwnego, że w opinii ekspertów rządowych poważnym mankamentem monitoringu jest niewłaściwe opracowywanie wniosków dotyczących oceny funkcjonowania poszczególnych programów oraz ich nieumiejętne wykorzystywanie w praktyce.

Wnioski

Podsumowując dotychczasowe rozważania dotyczące systemu rozwoju regionalnego w Polsce, pragnę jeszcze raz zauważyć stosunkowo niską skuteczność reformy administracji publicznej z lat 1998–1999 na tym polu. Niewątpliwie intencją autorów tej reformy była decentralizacja zarządzania rozwojem regionalnym na poziomie wojewódzkim. Środkiem do tego celu miało być wprowadzenie systemu administracyjnego wzorowanego na modelu francuskim. Należy pamiętać, że jest to system wysoko scentralizowany, z silną pozycją prefektów w regionach i stosunkowo dużym skupieniem zarządzania finansami publicznymi po stronie administracji państwowej. Jednak jak się wydaje, jedynie takie rozwiązanie można było wprowadzić w Polsce w roku 1998, w ówczesnej sytuacji politycznej i społecznej. Z przyjętego modelu wynika więc funkcjonowanie dwóch administracji na szczeblu wojewódzkim i wiążący się z tym sposób przekazywania środków finansowych. Można założyć, że wbrew intencjom reformatorów powołano strukturę administracyjną, która już w momencie swojego powstania miała tendencję centralizacyjną. Bez odpowiedniego dokończenia omawianej reformy, szczególnie w zakresie finansowym oraz koordynacyjnym polityki regionalnej, system administracyjny coraz bardziej ewoluował w stronę zarządzania sektorowego.

W rezultacie **zarówno instrumenty finansowe, jak również procedura krajowa i europejska w niewystarczającym stopniu pozwalają na zainicjowanie polityki regionalnej na poziomie wojewódzkim. Kontrakty wojewódzkie nie stały się okazją do konsolidacji i decentralizacji funduszy publicznych na rzecz rozwoju regionalnego. Samorządy województw pełnią raczej funkcje pomocnicze, a nie samodzielne na omawianym polu.** Jednocześnie ich pozycja zostanie prawdopodobnie poważnie zmniejszona w momencie wprowadzenia planowanej struktury zarządzania funduszami strukturalnymi w regionach. **System organizacyjny dla funduszy strukturalnych UE będzie niezwykle ważnym czynnikiem kształtowania oblicza polityki regionalnej w Polsce.** Można prognozować, że w sposób zasadniczy ukształtuje realny zakres władzy w województwach. **Wzmocni zapewne pozycję wojewody, ale zasadniczo osłabi realne znaczenie samorządów województw.** Zmarginalizowane sejmiki będą w tej

sytuacji coraz częściej wykonywać funkcje reprezentacyjne, pomocnicze względem administracji rządowej i czysto deklaratywne w zakresie polityki rozwoju regionalnego. Taka pozycja wzmocni jedynie negatywne zjawiska w sferze wojewódzkiej kultury politycznej.

System funduszy strukturalnych prawdopodobnie spotęguje centralizację systemu administracyjnego w Polsce. Ugruntuje także dominujące znaczenie czynnika partyjnego w województwach, w tym również rolę powiązań klientalnych między centrum a regionami. Na płaszczyźnie merytorycznej przeniesie ciężar decyzji w zakresie kierunków rozwoju regionalnego w Polsce na szczebel brukselski oraz krajowy. **Wprowadzenie omawianego systemu obsługi funduszy strukturalnych UE przyczyni się do zahamowania procesu rozwijania zdolności absorpcyjnych na poziomie wojewódzkim, czego należałoby unikać za wszelką cenę.**

Literatura

- Diagnoza stanu monitoringu programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej w Polsce*, 2002, Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Gorzela G., Jałowiecki B., 2001, „Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(5).
- Gorzela G., Jałowiecki B., Stec M. (red.), 2001, *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Instytut Spraw Publicznych, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Grosse T.G., Mackiewicz M., 2002, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Guz-Vetter M., 2001, *PHARE 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska, Ocena przygotowania administracji*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Hausner J., 2001, „Modele polityki regionalnej w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(5).
- Hausner J., Marody M. (red.), 2000, *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV*, Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie.
- Projekt Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zakresu, trybu i zasad uzgodnień, opiniowania i konsultowania projektów dokumentów programowych niektórych agencji i funduszy*, Warszawa, wrzesień 2002.
- Rządowy projekt ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, druk sejmowy nr 838, Warszawa 2002.
- Szomburg J. (red.), 2001, *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Woźniak J. (red.), 2001, *Polskie regiony a fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Kraków: Pro Animativa.