Polityka regionalna Konieczność decentralizacji

<https://doi.org/10.33141/po.2005.10.06>

Przegląd Organizacji, Nr 10 (789), 2005, ss. 27-28

www.przegladorganizacji.pl

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Artur Życki

Polityka regionalna, która jest fundamentem polityki strukturalnej Wspólnot podlega aktualnie daleko idącym przekształceniom w integrującej się Europie. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i pierwszy okres alokacji środków strukturalnych (z budżetu lat 2004–2006) unaocznili konieczność daleko idących zmian w sposobie realizacji polityki regionalnej, także w naszym kraju. Prognozą tych zmian jest zapowiedź powołania przez nową koalicję rządową Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, co ma podkreślić znaczenie regionów w rozwoju gospodarczym kraju i ułatwić absorpcję środków europejskich zarówno w obecnym, jak i przyszłym okresie programowania (lata 2007–2013). Chodzi o takie doprecyzowania zasad dystrybucji środków strukturalnych w nowym zdecentralizowanym modelu, które umożliwią uwolnienie energii społeczności lokalnych.

Utrwalającą się tendencją wśród organów decyzyjnych Unii Europejskiej jest budowa powiązań politycznych, gospodarczych i dotyczących sfery bezpieczeństwa na szerszej podstawie, niż państwa narodowe. Zarazem na poziomie społeczności lokalnych ugruntowuje się świadomość przynależności do tzw. małych ojczyzn. Wyrazem tych tendencji jest ewolucja stanowisk dominujących sił politycznych w Unii Europejskiej, które opowiadają się za oparciem punktu ciężkości europejskiego procesu integracyjnego na dwóch filarach: **instytucjach wspólnotowych i silnych regionach**.

Dotychczasowa polityka regionalna oparta była na modelu scentralizowanym, tzn. rząd negocjował z Komisją Europejską skalę i warunki unijnego wsparcia dla swoich regionów. Środki te w zależności od oceny projektów regionalnych przez administrację centralną były przekazywane beneficjentom, przy czym cały czas był prowadzony monitoring ich wykorzystania. Taki stan rzeczy obowiązujący aktualnie wzmacniał prerogatywy administracji centralnej i budził wątpliwości, czy redystrybucja tych środków jest oparta wyłącznie na kryterium jakości projektów, czy też na podstawie klucza politycznego.

W obowiązującym okresie programowania (lata 2004–2006) polskie regiony po raz pierwszy musiały przygotować własne strategie rozwoju (*Regional Development Strategy*), w których wskazały, jakie sfery życia społeczno-gospodarczego na ich terenie powinny otrzymać wspólnotowe wsparcie. Jednakże decyzja o opracowaniu tych strategii nie była wynikiem kreatywnych koncepcji w samych regionach, lecz zo-

stała podjęta na szczeblu centralnym i przekazana jako zadanie do wykonania samorządowym województwom. Na podstawie Regionalnych Strategii Rozwoju sporządzono Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego, która stała się jednym z ważniejszych dokumentów przy konstruowaniu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 (NPR)¹⁾. Narodowy Plan Rozwoju zawiera strategię wykorzystania funduszy unijnych i towarzyszących im środków krajowych, a jego realizacja opiera się na siedmiu programach operacyjnych. Do polityki regionalnej odnosi się Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Obecnie ZPORR jest zarządzany centralnie na poziomie krajowym przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy (MGPiP), a wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie wojewódzkim. Zarówno w sferze planowania, jak i zarządzania występuje dualizm rozwiązań prawno-ustrojowych. Ponadto regionalna administracja publiczna w Polsce funkcjonuje w dwóch odrębnych strukturach: rządowej i samorządowej. Przy czym, polityka rozwoju regionalnego jakkolwiek znajduje się w gestii samorządu województw, to w praktyce występuje silny nacisk ze strony administracji rządowej na zawłaszczanie obszaru kompetencji samorządu. Wojewoda, jako przedstawiciel rządu, dysponuje uprawnieniami klasycznej administracji publicznej i silnym aparatem wykonawczym. Natomiast samodzielny prawnie samorząd województwa dysponuje relatywnie ograniczonymi uprawnieniami.

Istnieje zatem pilna potrzeba dalszego zwiększenia uprawnień samorządowych województw (regionów), precyzyjnego określenia ich nowych kompetencji oraz dokonania podziału odpowiedzialności pomiędzy administrację rządową i samorządową. Przy czym wojewoda w stosunku do samorządu regionalnego powinien pełnić jedynie rolę organu nadzoru – z punktu widzenia legalności podejmowanych działań – oraz przedstawiciela Rady Ministrów w terenie. Wprawdzie już reforma administracyjna kraju z 1 stycznia 1999 roku wykreowała samorząd województwa jako samodzielny podmiot polityki regionalnej, jednakże rozstrzygnięcie to głównie z powodu braku **decentralizacji finansów publicznych** uważane jest za niewystarczające wobec konieczności ustanowienia w pełni samodzielnych regionów jako partnerów Komisji Europejskiej w polityce regionalnej. Decentralizacja finansów publicznych powinna zapewniać samorządowym województwom taki poziom dochodów własnych, który wsparty montażem finansowym²⁾ i sys-

temem bankowym, m.in. Funduszem Poręczeń Unijnych, zapewni regionom niezbędny wkład własny do współfinansowania projektów europejskich.

Polskie regiony konkurując ze sobą o środki europejskie nie powinny wzajemnie się zwalczać. Dla ekonomicznej efektywności w skali ogólnokrajowej należy wprowadzić **koordynację polityki regionalnej** na poziomie centralnym. Projekty z samorządowych województw nie powinny powielać tych samych działań niezbędnych przy przygotowywaniu dokumentacji i przeprowadzaniu procedur do uzyskania pomocy strukturalnej. Stworzenie płaszczyzny wymiany doświadczeń i informacji powinno zaprocentować zmniejszeniem kosztów i skróceniem czasu przygotowywania projektów realizowanych przez regionalne samorządy. Mechanizm ten od dawna jest stosowany w „starych” krajach Unii, gdzie wspomnianą funkcję pełni bądź ministerstwo finansów, bądź ministerstwo gospodarki, bądź specjalny urząd powołany do tych spraw. Podobne rozwiązania należy wprowadzić i w naszym kraju.

Należy przy tym wypracować taki model współpracy międzyregionalnej, który nie przerodzi się w (zbliżony do obecnego) **scentralizowany** sposób zarządzania unijnymi środkami. Niebezpieczeństwo takie jest tym bardziej realne, że w polskiej administracji rządowej nadal przeważa pogląd, że Bruksela w praktyce będzie wykazywała rezerwę w stosunku do propozycji 16 programów operacyjnych. Inaczej mówiąc, nie będzie chciała upodmiotowienia polskich regionów, prowadzenia negocjacji i realizowania z nimi, bez pośrednictwa rządu, polityki regionalnej. Obawiając się uszczuplenia własnych kompetencji lansuje się pogląd o konieczności utrzymania jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Wskazuje się, że takie programowanie umożliwia większą elastyczność i daje możliwość przesuwania nie wykorzystanych środków pomiędzy województwami oraz zapewnia ich łatwiejsze monitorowanie i kontrolę. Przemilcza się przy tym fakt, że polskie województwa swoim potencjałem ludnościowym, gospodarczym czy skalą problemów dorównują większości nowych krajów członkowskich. Ponadto wielkość kwoty transferów finansowych UE przeznaczonych na politykę spójności dla Polski w latach 2007–2013 łatwiejsza jest do zarządzania w systemie zdecentralizowanym.

Pierwsze doświadczenia z absorpcji unijnych środków wskazują, że współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (JST) może okazać się niezbędna także z powodu powszechnie **słabej kondycji finansowej polskich regionów**. Przy realizacji zadań z udziałem funduszy strukturalnych wysoce prawdopodobne jest, że samorządowe województwa nie będą dysponowały wystarczająco dużymi środkami własnymi. Konieczne jest wówczas podjęcie działań zmierzających do pozyskania partnerów do planowanych przedsięwzięć. Naturalnymi i najlepszymi partnerami są ościennne jednostki samorządu terytorialnego. Współpraca ta może przybrać różne formy organizacyjne: związków międzyregionalnych, spółek prawa handlowego, porozumień czy stowarzyszeń. Wzajemne więzi terytorialne mogą przybrać także formy wykraczające poza granice państw narodowych

w postaci euroregionów czy zrzeszeń międzynarodowych. Działając wspólnie można nie tylko znacząco wzmocnić potencjał absorpcyjny, lecz także obniżyć koszty planowanych przedsięwzięć oraz połączyć indywidualnie zdobyte wcześniej doświadczenia z absorpcji europejskich środków.

Nie mniej istotne dla efektywnego uczestnictwa samorządów w polityce regionalnej jest przeorientowanie ich na **nowy model zarządzania**, który będzie zbliżony do obowiązującego w relacjach usługodawca-usługobiorca. Region w tym modelu będzie postrzegany jako konsorcjum działających na jego terenie firm i organizacji. Dotychczasowy petent stanie się klientem urzędu, a urzędnik pełnić będzie rolę profesjonalnego wykonawcy usługi. Ponadto w celu prowadzenia maksymalnie efektywnej polityki regionalnej i profesjonalnej realizacji programów z udziałem funduszy europejskich należy wzmocnić intelektualnie pion urzędniczy. Programowanie i zarządzanie strategiczne wymaga postaw wizjonerskich, pomysłu, twórczego zaangażowania, a sama administracja jest tylko strukturą wykonawczą. **Rozwój regionalny nie może być jedynie zarządzany i administrowany, ale musi być przede wszystkim kreowany.**

W kolejnym okresie programowania polityki strukturalnej (lata 2007–2013) przewiduje się zwiększenie wspólnotowych środków dla Polski do kwoty 70 mld euro, w tym 20 mld euro z wyraźnym przeznaczeniem na rozwój regionalny³⁾. Poziom absorpcji tych środków w znacznym stopniu zależeć będzie od przyjętego modelu realizowania polityki regionalnej. Wsparcie zamysłu Komisji Europejskiej, aby negocjacje prowadzić bezpośrednio z regionami, ze stroną społeczności lokalnych i zajmujących się tą tematyką środowisk opiniotwórczych, np. akademickich, daje szansę na wprowadzenie **zdecentralizowanego modelu zarządzania polityką regionalną**. W takim przypadku poziom osiągniętego rozwoju społeczno-gospodarczego i konkurencyjności regionów nie będzie zależeć od rozdzielnictwa centralnego, a stanie się wynikiem ich własnej kreatywności.

dr Artur Życki

Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna
w Warszawie

PRZYPISY

- ¹⁾ Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 został przyjęty ustawą sejmową 2 kwietnia 2004 r.
- ²⁾ **Montaż finansowy** jest sposobem realizacji przedsięwzięć w regionie przez różne podmioty publiczne. W pierwszej kolejności powinien on umożliwić samorządowi województwa (Urzędowi Marszałkowskiemu) uzyskanie realnego wpływu na wydatkowanie na swoim terenie kwot znajdujących się w dyspozycji agencji państwowych i funduszy celowych. Obejmują one w skali kraju ok. 35% ogółu środków publicznych.
- ³⁾ Uszczegółowioną propozycję odnośnie do funkcjonowania polityki spójności UE i rekomendację co do przeznaczenia środków na ten cel w przyszłym budżecie Unii (2007–2013) Komisja Europejska przedstawiła 18 lutego 2004 r. w III Raporcie **Kohezyjnym**. Patrz: *Third Report on Economic and Social Cohesion. A New Partnership for Cohesion, Convergence Competitiveness Cooperation*, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004.