

**Nr 28**



**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

# Analizy i Opinie

Analyses & Opinions

## **Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 – czy możliwa jest regionalizacja zarządzania?**

**Tomasz Grzegorz Grosse**

# Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 – czy możliwa jest regionalizacja zarządzania?

Tomasz Grzegorz Grosse

- *Decentralizacja zarządzania programami regionalnymi pozwoli na bardziej efektywne wykorzystanie funduszy UE przeznaczonych na rozwój województw. W tym celu należy powołać 16 regionalnych programów operacyjnych, planowanych i wdrażanych przez samorządy województw.*
- *Warunkiem wdrożenia 16 programów regionalnych jest wprowadzenie szeregu zmian organizacyjnych i kompetencyjnych, zwłaszcza w relacjach między administracją rządową i samorządową w województwach. Potrzebne są również śmielsze reformy systemu finansów publicznych, wzmacniające decentralizację tego systemu. Zmiany te są tym ważniejsze, że administracja rządowa musi przekonać o efektywności nowego systemu sceptycznie dotąd nastawioną do pomysłu 16 programów operacyjnych Komisję Europejską.*
- *Perspektywa znacznego zwiększenia funduszy UE dla Polski na politykę regionalną w okresie budżetowym 2007-2013 a także propozycje zmian proporcji między programami regionalnymi a sektorowymi powodują konieczność przesunięcia niektórych działań z programów sektorowych rządu do programów regionalnych. Powinny być to działania ściśle związane z kompetencjami samorządów województw oraz rozwojem regionalnym. Do programów regionalnych włączone mogą zostać m.in. takie obszary, jak: wspieranie rozwoju regionalnej przedsiębiorczości (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw), rozwój regionalnych rynków pracy oraz rozwój obszarów wiejskich.*

Obecny Narodowy Plan Rozwoju (NPR) cechuje silna centralizacja zarządzania w ramach administracji rządowej. Funkcjonuje na przykład tylko jeden program regionalny wykorzystujący fundusze Unii Europejskiej, który ponadto zarządzany jest przez resort gospodarki. Instytut Spraw Publicznych od wielu miesięcy prowadzi prace eksperckie, pokazujące, że możliwa jest większa regionalizacja zarządzania NPR w kolejnym okresie budżetowym UE 2007-2013. W ostatnim czasie również rząd zapowiada w swoich dokumentach

właśnie taki kierunek polityki gospodarczej i społecznej. Jednak, aby możliwe było zrealizowanie tego zamierzenia, a także przekonanie do polskiego stanowiska Komisji Europejskiej – niezbędne jest wprowadzenie szeregu zmian organizacyjnych i kompetencyjnych, zwłaszcza dotyczących relacji między administracją rządową i samorządową w województwach. Potrzebne są również śmielsze reformy systemu finansów publicznych, wzmacniające decentralizację systemu.

## Założenia dokumentów rządowych

Zgodnie z *Założeniami Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013* nowy NPR ma osłabiać znaczenie polityki sektorowej, co ma być rekompensowane poprzez zwiększenie wagi polityki regionalnej. Przykładem tej zmiany nastawienia w polityce gospodarczej państwa ma być wzmocnienie niektórych instrumentów regionalnego oddziaływania polityki strukturalnej. We wspomnianym dokumencie polskiego rządu wspomniano m.in. o wsparciu dla małych i średnich przedsiębiorstw w powiązaniu z działaniami lokalnymi i regionalnymi, jak również o wzmocnieniu lokalnych i regionalnych instytucji pośrednictwa finansowego dla przedsiębiorstw. Ponadto, stwierdzono potrzebę regionalizacji

rynków pracy, co powinno zwiększyć możliwość wykorzystania regionalnych zasobów ludzkich i lepszego pobudzenia rozwoju w oparciu o czynniki endogeniczne. Regionalizacja rynku pracy powinna wiązać się z rozwojem małych miast i miasteczek oraz mieć pozytywny wpływ na rozwój obszarów wiejskich. Działania związane z rozwojem obszarów wiejskich mają również być włączone do strategii rozwoju regionalnego. Zdaniem rządu dla rozwoju regionalnego można wykorzystać również fundusze UE, w tym m.in. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (bądź mający powstać w jego miejsce Fundusz Rozwoju Rolnictwa).

## Rząd popiera 16 programów operacyjnych rozwoju regionalnego - Komisja Europejska raczej sceptyczna

Według *Informacji o stanie prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013* należy zmierzać do przygotowania szesnastu programów operacyjnych rozwoju regionalnego, współfinansowanych z funduszy UE. Wdrażanie kilkunastu odrębnych programów regionalnych wiązać się będzie z dalszą decentralizacją polityki regionalnej, ze stosownymi zmianami systemowo-instytucjonalnymi w państwie, a także decentralizacją finansów publicznych. Rada Ministrów przyjmując w kwietniu br. *Założenia do Narodowego Planu Rozwoju na*

*lata 2007-2013* określiła sposób programowania rozwoju regionalnego – poprzez opracowanie przez samorządy wojewódzkie samodzielnych programów operacyjnych rozwoju regionalnego.

Polski rząd będzie zatem negocjował z Komisją Europejską zasady funkcjonowania 16 regionalnych programów operacyjnych. Nie ma oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie jednego zintegrowanego lub 16 wojewódzkich programów rozwoju regionalnego. Należy się jednak spodziewać, że administracja Komisji zachowa

rezerwę w stosunku do polskiej propozycji i będzie preferowała utrzymanie jednego zintegrowanego programu rozwoju regionalnego. Zdaniem KE takie programowanie umożliwia większą elastyczność i przesuwanie niewykorzystanych środków między województwami oraz ich łatwiejsze monitorowanie i kontrolę. Były to główne argumenty Komisji podnoszone przy uzgadnianiu dokumentów programujących na lata 2004-2006. Warto w tym miejscu zauważyć, że w ostatnim czasie szereg krajów w dyskusji nad przyszłością polityki spójności UE wskazuje na potrzebę skoncentrowania uwagi i

środków na spójności dotyczącej poziomu państw. Może to oznaczać wzmocnienia scentralizowanego i sektorowego sposobu zarządzania funduszami UE. W przypadku rozwoju obszarów wiejskich problemem może się okazać planowane wydzielenie w latach 2007-2013 poza politykę spójności UE zadań związanych z rozwojem rolnictwa i obszarami wiejskimi. Kolejnymi problemami mogą być zasada powoływania jednofunduszowych programów operacyjnych na poziomie regionalnym oraz słabość administracyjna instytucji podlegających samorządom województw.

## Programy sektorowe jako instrument polityki regionalnej

**W** *Założeniach Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR)* wskazano na trzy rodzaje instrumentów finansowo-prawnych, za pomocą których realizowana będzie NSRR: kontrakty wojewódzkie, zregionalizowane działania programów sektorowych oraz szesnaście programów operacyjnych rozwoju regionalnego (finansowane z funduszy UE). Zgodnie z propozycjami Instytutu Spraw Publicznych (por. Analizy & Opinie nr 26) w dokumencie wspomniano, że instrumentem polityki regionalnej rządu mogą zostać niektóre programy sektorowe i horyzontalne. Mogą one zostać „zregionalizowane” czyli przygotowane we współpracy z samorządami województw i obejmować działania dostosowane do specyficznych uwarunkowań regionalnych. Omawiane programy (lub niektóre ich działania) mogą być również przekazane do zarządzania administracji samorządu

województw. Przy odpowiedniej konstrukcji organizacyjnej, a zwłaszcza kontroli ze strony administracji rządowej – daje to możliwości efektywniejszego zarządzania tymi programami. Szczegółowe zasady finansowania i zarządzania takimi programami powinny zostać ustalone między stroną rządową i samorządową, w oparciu o ogólne zasady i procedury współpracy ustalone w ustawie o polityce regionalnej państwa i rozwoju regionów.

Innym sposobem powiązania niektórych polityk sektorowych i horyzontalnych rządu z działaniami podejmowanymi w regionach byłoby „obudowanie” tych programów specjalnymi regionalnymi programami operacyjnymi. Przykładem takiego działania są dwa programy regionalne związane z polityką restrukturyzacji przemysłu wydobywczego, hutnictwa i przemysłu chemicznego. Są to *Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla*

*kamiennego* (2003) i *Zintegrowany program łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa oraz wielkiej syntezy chemicznej na terenie województwa małopolskiego* (2003). Oba programy są finansowane ze środków pochodzących z różnych źródeł (budżetu państwa, pożyczek rządu m.in. z Banku Rozwoju Rady Europy, środków pochodzących z sektorowych programów operacyjnych UE, budżetów jednostek samorządu terytorialnego i prywatnych). Zaletą tych programów jest to, że są one programowane i zarządzane przez samorząd województwa oraz instytucje wdrażające wyłonione w wyniku przetargów.

Przybliżona kwota transferów finansowych UE przeznaczonych na politykę spójności w latach 2007-

2013 będzie się kształtować w wysokości ok. 54 mld euro (w cenach z 2004 r.), z czego przynajmniej 1/3 czyli ok. 18 mld euro rząd zamierza przeznaczyć na programy regionalne. Docelowo warto rozważyć większą skalę zregionalizowania zarządzania funduszami UE tj. 50 proc. do 50 proc. w stosunku do programów sektorowych. Wymagałoby to nie tylko poważnych zmian wewnątrz polskiej administracji publicznej, ale również stosownych uzgodnień z Komisją Europejską. Oznaczałoby to również konieczność zwiększenia zakresu „zregionalizowania” działań realizowanych obecnie poprzez programy sektorowe i rządowe struktury administracyjne.

## Co zrobić, by zrealizować zamierzenia rządu?

**P**rzejście od programów sektorowych do regionalnych lub też proces „usamorządowienia” działań poprzez przekazanie części programów sektorowych do realizacji samorządom może dokonywać się w następujących obszarach:

- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, zarówno w zakresie wsparcia udzielanego przedsiębiorstwom, jak również tworzenia warunków dla rozwoju instytucji otoczenia biznesowego dla tych przedsiębiorstw (można także rozważyć działania w zakresie rozwoju przedsiębiorstw zajmujących się rybołówstwem i przetwórstwem ryb, przedsiębiorstw rolnych i hodowlanych oraz zajmujących się produkcją spożywczą itp.);

- rozwój regionalnych rynków pracy i kształtowanie regionalnych zasobów pracy;
- rozwój obszarów wiejskich, dziedzictwa kulturowego, działalności turystycznej;
- rozwój regionalnych gospodarek poprzez wspieranie rozbudowy infrastruktury technicznej, w tym infrastruktury służącej rozwojowi rolnictwa lub rybołówstwa;
- rozwój lokalnej i regionalnej infrastruktury ochrony środowiska, w tym służącej ochronie zasobów wodnych;
- rozwój regionalnych systemów komunikacyjnych, w tym regionalnych przewozów kolejowych.

## Samorządy województw instytucjami zarządzającymi

**W** systemie zdecentralizowanym w ramach szesnastu programów operacyjnych funkcje instytucji zarządzającej powinny pełnić samorządy województw. Oznacza to przekazanie tym samorządom kompetencji w zakresie realizacji finansowej programów, monitoringu i oceny tych programów, zapewnienie im odpowiedniej reklamy i zgodności z prawem UE. Samorządy województw powinny odgrywać kluczową rolę w zakresie planowania i przy wyborze poszczególnych

projektów, zgodnie z ich strategiami rozwoju. Powinny organizować partnerstwo na poziomie regionalnym i lokalnym, co oznacza kierowanie pracami komitetu monitorującego. Powinny również bezpośrednio z resortu finansów otrzymywać fundusze unijne przeznaczone na dofinansowywanie projektów, mieć prawo do podpisywania umów z beneficjentami i uruchamiać transze przelewów finansowych dla projektodawców. Wymagać to będzie poważnych zmian legislacyjnych w zakresie systemu finansów publicznych.

## Wyspecjalizowane agencje instytucjami wdrażającymi projekty

**W**drażanie projektów w danym województwie powinno odbywać się za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji administracyjnych, podporządkowanych i nadzorowanych przez samorządy województw. W zależności od obszaru merytorycznego można rozważać następujące rodzaje instytucji:

- W zakresie wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstwa powinny być to agencje rozwoju regionalnego pełniące funkcje Regionalnych Instytucji Finansujących. Mogą one również pełnić zadania dotyczące rozwoju przetwórstwa towarów rolnych, rozwoju rybołówstwa i przetwórstwa rybnego. Alternatywnie można rozważać zdecentralizowanie (tj. podporządkowanie samorządom województw) regionalnych oddziałów Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). W zakresie dostosowania przedsiębiorstw do prawa UE dotyczącego ochrony środowiska można rozważyć decentralizację Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i powierzenie im funkcji wdrożenia tego typu działań.
- W zakresie rozwoju obszarów wiejskich funkcje wdrożeniowe mogą pełnić agencje rozwoju regionalnego, albo specjalnie do tego powołane regionalne agencje rozwoju obszarów wiejskich lub zdecentralizowane regionalne oddziały ARiMR.
- W zakresie rozwoju regionalnych rynków pracy i kształtowania regionalnych zasobów ludzkich wdrażaniem działań powinny zajmować się wojewódzkie urzędy pracy. W przypadku

działań odnoszących się do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych można rozważać zdecentralizowanie wojewódzkich oddziałów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

- Należałoby również rozważyć powołanie specjalnej agencji samorządów województw,

specjalizującej się we wdrażaniu projektów infrastrukturalnych dotyczących w szczególności rozwoju komunikacji, ale również innych działań dotyczących infrastruktury, związanych z rozwojem regionalnej gospodarki. W struktury omawianej agencji powinny zostać włączone m.in. wojewódzkie zarządy dróg.

## Otoczenie instytucjonalne

**N**ależy podkreślić, że wzmocnienie administracji samorządów województw nie powinno być związane z radykalnym powiększaniem zatrudnienia i kosztów funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, ale powinno zostać dokonane głównie poprzez zdecentralizowanie administracji rządowej lub ściślejsze powiązanie dotychczasowych instytucji regionalnych z samorządami województw. Należałoby także stworzyć warunki dla powstawania wokół samorządów województw instytucji finansowych, które na wzór rozwiniętej w krajach zachodnich sieci publicznych banków regionalnych byłyby instrumentem wspierania rozwoju gospodarczego w województwach.

Powierzenie wdrażania ww. działań wyspecjalizowanym administracjom samorządu województwa pozwoliłoby na rozgraniczenie etapu programowania i monitorowania (obsługiwany przez odpowiednie departamenty urzędów marszałkowskich) od wdrażania regionalnych programów operacyjnych. Taki sposób organizacji wprowadzałby jednolity nadzór i polityczną odpowiedzialność zarządu województwa za obie sfery zarządzania. Jednocześnie należałoby połączyć struktury i zadania komitetów funkcjonujących w

województwie, tj. monitorującego oraz sterującego programem regionalnym – w jeden komitet działający pod przewodnictwem marszałka. Rola wojewody w unijnych programach regionalnych powinna zostać gruntownie ograniczona wyłącznie do ogólnych funkcji kontrolnych i udziału w pracach komitetu monitorującego. Wojewoda może natomiast pełnić istotne funkcje pośredniczące przy zarządzaniu sektorowymi programami operacyjnymi.

Regionalizacja niektórych działań dotychczasowych programów sektorowych wymagałaby m.in. uregulowania kompetencji samorządu województwa w relacji do wojewody, a także wobec samorządów lokalnych. Należałoby dążyć do wzmocnienia kompetencji legislacyjnych sejmiku w zakresie tworzenia warunków rozwoju gospodarczego w województwie. Warto również zastanowić się nad przyznaniem samorządowi regionalnemu kompetencji do uzgadniania lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego i uchwalania studium zagospodarowania przestrzennego województwa jako prawa miejscowego na obszarze danego województwa. W podobny sposób należałoby uzgadniać i ustanawiać regionalne programy operacyjne samorządu województwa.

## Przeciwdziałanie korupcji i klientelizmowi politycznemu

**I**stotnym problemem w strukturach samorządu terytorialnego jest zagrożenie korupcją i klientelizmem politycznym. Może to przyczynić się do marnotrawstwa środków finansowych i w rezultacie do niskiej skuteczności samorządowej polityki regionalnej. Dlatego należy w szczególności zadbać o ustanowienie odpowiednich procedur kontrolnych i monitorujących, także w ramach przygotowania i realizacji kontraktów wojewódzkich. Decyzje dotyczące strategicznych kierunków rozwoju, jak również poszczególne etapy procedury selekcyjnej projektów powinny

być upublicznione. Duże znaczenie ma również zabezpieczenie funkcjonowania samorządu województw przed destabilizacją polityczną w łonie sejmiku lub zarządu województwa. Środkami przeciwdziałającymi takiej sytuacji byłoby m.in.: wprowadzenie większościowej ordynacji wyborczej do sejmików, wzmocnienie kompetencji marszałka województwa wobec innych członków zarządu i jednocześnie wprowadzenie zakazu łączenia mandatu radnego i funkcji w zarządzie województwa.

## Zmiany w organizacji pracy urzędów marszałkowskich

**P**oważnych zmian wymaga również dotychczasowy system organizacji pracy w urzędach marszałkowskich. Niejednokrotnie marszałkowie zajmują się bieżącym i drobiazgowym administrowaniem tymi urzędami, zamiast kształtować długofalową politykę samorządu województwa. Jednocześnie w omawianych urzędach brakuje odpowiedniego kierownictwa, które zajmowałoby się strategicznym planowaniem zasobów organizacyjnych, rozwojem kadr itd. Brakuje odpowiednika stanowiska dyrektora generalnego funkcjonującego w urzędach administracji rządowej. Powinien być to apolityczny profesjonalista w dziedzinie zarządzania, który kierowałby pracami urzędu w perspektywie przekraczającej kadencję określonego zarządu lub

sejmiku. Jak się wydaje również te zagadnienia wymagają rozwiązania systemowego w celu osiągnięcia większej sprawności pracy urzędów marszałkowskich. Należałoby również wprowadzić system apolitycznej samorządowej służby cywilnej.

## Decentralizacja finansów publicznych

**R**eforma finansów publicznych z roku 2003 wydaje się w niewystarczającym stopniu decentralizować fundusze publiczne w kierunku zwiększenia dochodów samorządów województw. Nie udało się również jak dotąd zdecentralizować niektórych agencji rządowych i funduszy celowych, co mogłoby poprawić finansowanie zadań rozwojowych. Samorząd województwa jest więc w dalszym ciągu pozbawiony odpowiednich środków na prowadzenie własnych projektów inwestycyjnych. W poważnym

stopniu ogranicza to jego możliwości realizowania polityki regionalnej, a więc prowadzenia takich inwestycji, które w opinii tego samorządu prowadzą do strategicznego rozwoju województwa. Dlatego należałoby dążyć do większego zdecentralizowania systemu finansów publicznych, zwłaszcza w kierunku zwiększenia udziału dochodów własnych samorządów województw, w tym rozważenia przekazania im większych udziałów w podatku VAT, włączenia do budżetów tego samorządu wojewódzkich funduszy celowych itp.

## Wsparcie dla programów inwestycyjnych

**N**ależałoby też urealnić funkcjonowanie wieloletnich programów inwestycyjnych. Oznacza to m.in. możliwość zaciągania zobowiązań inwestycyjnych, które mogłyby być spłacane ze źródeł innych niż bieżący budżet samorządów terytorialnych. Warto też znieść ograniczenia co do rodzajów działalności, której dotyczy program wieloletni, w tym zrezygnować (lub podwyższyć) limit 5 proc. na działania nieinwestycyjne w ramach kontraktów wojewódzkich. Dotacje z budżetu państwa na realizowanie zadań programów wieloletnich powinny mieć status niewygasający wraz z upływem roku budżetowego. Należy również rozważyć przyznawanie niektórych dotacji (m.in. na cele inwestycyjne dla j.s.t.) wyłącznie w ramach programów wieloletnich uchwalanych decyzją Rady Ministrów. Kolejną kwestią jest ustawowe

określenie reguł naliczania dotacji i subwencji dla j.s.t., a także wprowadzenie bardziej elastycznych zasad kształtowania dochodów samorządów terytorialnych, w zależności od ich specyfiki (gminy wiejskie, miejskie, powiaty ziemskie, grodzkie itp.). Należy również zmodyfikować zasady zadłużenia j.s.t. w taki sposób, aby najbogatsze gminy miały większe możliwości zaciągania zobowiązań.

**DR TOMASZ GRZEGORZ GROSSE** – ekspert ISP, zajmuje się m.in. problematyką rozwoju regionalnego i polityką spójności UE. Ostatnio nakładem ISP ukazała się jego książka Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski – wydanie 2 poszerzone i uaktualnione.

**Analizy i Opinie  
Nr 28, październik 2004**

Redaktor: Mateusz Fałkowski  
e-mail: [mateusz.falkowski@isp.org.pl](mailto:mateusz.falkowski@isp.org.pl)  
Projekt graficzny: Andrzej Jasiocha  
e-mail: [jasio70@interia.pl](mailto:jasio70@interia.pl)

Institut Spraw Publicznych  
Adres: ul.Szpitalna 5 lok. 22  
00-031 Warszawa, Polska  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)