Polskie wyzwania polityki rozwoju regionalnego

Tomasz Grzegorz Grosse (*Instytut Spraw Publicznych*)

I Wprowadzenie

1. Wyzwania rozwoju regionalnego w Polsce

JEDNYM Z NAJWAŻNIEJSZYCH WYZWAŃ jakie stoją przed władzami publicznymi w naszym kraju jest zbudowanie nowoczesnej polityki regionalnej. W warunkach globalizacji ekonomicznej może ona stać się istotnym elementem działań restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych w gospodarce. Może stać się ważnym instrumentem polityki gospodarczej państwa, a także służy aktywizacji regionalnych zasobów finansowych i miejscowego potencjału intelektualnego. Szczególne możliwości działań na tym polu oferuje polityka spójności Unii Europejskiej.

W świetle dokumentów rządowych, a także na podstawie dotychczasowych doświadczeń i powszechnie znanych kłopotów budżetu państwa można sądzić, że dominującą procedurą rozwoju regionalnego w Polsce będzie mechanizm prawno-organizacyjny przygotowany dla absorpcji środków Unii Europejskiej. Podobnie jak polskie środki publiczne i prywatne będą jedynie uzupełniały fundusze strukturalne UE, tak samo krajowa procedura (zbudowana głównie w oparciu o kontrakty wojewódzkie) będzie uzupełniająca, a nawet usługowa względem procedury europejskiej.

Jednak podstawowe pytanie dotyczy tego, czy procedura europejska będzie wystarczającym mechanizmem budowania konkurencyjności gospodarczej w polskich regionach i umożliwi szybkie odrabianie dystansu cywilizacyjnego nie tylko wobec średniej europejskiej, ale również w skali globalnej? Należy bowiem pamiętać o tym, że głównym celem krajowej polityki gospodarczej, a także komplementarnej z nią polityki regionalnej rządu i władz samorządowych nie powinno być jedynie osiąganie spójności z państwami i regionami UE. Podstawowym celem polityki gospodarczej i regionalnej powinna być raczej efektywna transformacja uwarun-

kowań ekonomicznych umożliwiająca osiągnięcie konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw w zjednoczonej Europie i na rynkach globalnych.

Istnieją trzy zasadnicze wyzwania związane z polityką rozwoju regionalnego w naszym kraju. Po pierwsze jest to umiejętność strategicznego planowania tej polityki w oparciu o krajowe i regionalne uwarunkowania i interesy rozwojowe. Po drugie, poważnym wyzwaniem jest umiejętność odpowiedniego wpływania na kierunek zmian europejskiej polityki spójności, w taki sposób, aby zawartość tej polityki skutecznie rozwiązywała polskie problemy gospodarcze i umożliwiała zainicjowanie procesów rozwojowych. Wreszcie trzecim wyzwaniem jest właściwe projektowanie rozwiązań instytucjonalnych, aby najlepiej służyły osiąganiu celów polityki regionalnej.

2. Dylematy polityki rozwoju regionalnego

Przed polskimi elitami politycznymi i intelektualnymi stoi szereg poważnych dylematów, które odnoszą się do strategicznego ukierunkowania polityki regionalnej. Czy będzie ona nastawiona przede wszystkim na stymulowanie rozwoju gospodarczego, w tym budowanie podstaw dla gospodarki opartej na wiedzy, czy jako główny cel przyjmie tzw. rozwój zrównoważony i cywilizacyjny, opierający się na celach społecznych, ekologicznych i rozbudowie infrastruktury lokalnej?

Kolejnym dylematem jest wybór między efektywnością działań prorozwojowych a wyrównywaniem różnic ekonomicznych i społecznych między poszczególnymi obszarami kraju. Czy będzie to polityka premiująca rozwój najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów Polski, ale niedostatecznie przeciwdziałająca narastającym dysproporcjom rozwojowym między poszczególnymi województwami? Czy też priorytetem politycznym będzie wyrównywanie szans rozwoju i przeciwdziałanie marginalizacji słabiej rozwijających się obszarów naszego kraju? Ściśle z tym związana jest kwestia umiejętności zainicjowania długofalowych procesów rozwojowych na danym obszarze. Czy będzie to polityka uzależniająca od pomocy publicznej, czy też nastawiona na budowanie zdolności endogenicznego rozwoju?

Innym problemem jest umiejętność określania priorytetów rozwojowych. Czy będzie to polityka właściwie identyfikująca cele zarówno na poziomie województw, jak również krajowym? Czy też będzie podporządkowana standardom wypracowanym na potrzeby i w oparciu o doświadczenia piętnastu krajów członkowskich UE, będących na innym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego i borykających się z nieco odmiennymi problemami rozwojowymi niż Polska?

Polska polityka regionalna powinna być nastawiona przede wszystkim na budowanie konkurencyjności gospodarczej polskich województw. Musi tworzyć warunki dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy oraz restrukturyzacji i modernizacji gospodarczej właśnie w tym kierunku. Istotnym celem działania powinno być wspieranie rozwoju gron przemysłowych i aglomeracji elastycznej

produkcji. Tylko tak ukierunkowana polityka będzie mogła odpowiedzieć na wyzwania konkurencyjne, jakie stawia przed Polską integracja europejska i globalizacja ekonomiczna. Dopiero w drugiej kolejności polityka regionalna powinna przeciwdziałać marginalizacji społeczno-ekonomicznej oraz umożliwić szybszy rozwój cywilizacyjny społeczności poszczególnych regionów. Jednocześnie polityka regionalna realizowana w Polsce powinna wzmacniać czynniki rozwoju endogenicznego, a nie uzależniać od pomocy publicznej. Ważnym celem działań omawianej polityki powinno być również budowanie kapitału społecznego, a także instytucji finansowych oraz instytucji pobudzających innowacyjność gospodarczą w regionach.

3. Wyzwania instytucjonalne rozwoju regionalnego

Analizując efektywność instytucji administracyjnych należy kierować się dwoma podstawowymi kryteriami oceny. Po pierwsze, czy koszty transakcyjne funkcjonowania tych instytucji nie są nadmierne. Po drugie, czy w sposób optymalny służą realizowaniu konkretnych polityk i interesów społecznych.

Wśród zagadnień dotyczących kosztów transakcyjnych podstawowe znaczenie mają długość procedury administracyjnej oraz liczba etapów decyzyjnych w ramach tego procesu. Można założyć, że im struktura jest prostsza i mniej etapów decyzyjnych, tym zadania wykonywane są sprawniej. Ogromne znaczenie ma analiza bodźców merytorycznych i pozamerytorycznych wpływających na jakość realizowania polityk przez urzędników. Czy kultura organizacyjna, system motywacyjny danej organizacji i procedury wewnętrzne premiują dokonywanie najlepszego z punktu widzenia danej polityki wyboru merytorycznego? Ogromne znaczenie dla poprawy efektywności mają także czynniki wymuszające współpracę między różnymi instytucjami. W sytuacjach konfliktowych, niejasnych pod względem kompetencyjnym, można spodziewać się opóźnień, nadmiernej rywalizacji między poszczególnymi podmiotami itp. Istotne znaczenie ma również umiejętność odpowiedniego decentralizowania lub dekoncentrowania zadań, a także analiza tzw. „wąskich gardeł" w danym systemie administracyjnym. Dla efektywności instytucjonalnej duże znaczenie ma także odpowiedni podział zadań, m.in. rozdzielenie funkcji wykonawczych od kontrolnych itp. Znacznie ma także sprawność sankcji za nieprawidłowe wykonywanie zadań oraz skuteczność systemu egzekucji podjętych decyzji. Kolejnymi elementami istotnymi z punktu widzenia systemu organizacyjnego jest obieg informacji, a także umiejętność zbudowania systemu zarządzania zasobami ludzkimi w danej organizacji.

Jednym z najpoważniejszych wyzwań organizacyjnych w Polsce jest rozstrzygnięcie dylematu, czy polityka regionalna będzie realizowana w oparciu o paradygmat zcentralizowany (ale faktycznie bez polityki regionalnej rządu), czy też w układzie zdecentralizowanym, przy dojrzałej współpracy merytorycznej między samorządami województw a skoordynowaną polityką regionalną rzą-

du? Niewątpliwie względy merytoryczne przemawiają za tym, aby prowadzić politykę regionalną w systemie zdecentralizowanym. Ułatwia to alokację zasobów finansowych zgodnie z interesami regionalnych społeczności. Także uwarunkowania dotyczące efektywności systemu instytucjonalnego sprzyjają takiemu wyborowi organizacyjnemu. Nadmiernie zcentralizowany system może się okazać niezdolny do sprawnego uporania się z dokumentacją projektową, wydłużając procedury decyzyjne i generując opóźnienia.

II Wyzwania polityki rozwoju regionalnego

4. Słabość planowania strategicznego rozwoju

Jak wynika z teorii rozwoju regionalnego skuteczność polityki regionalnej zależy w dużym stopniu od całokształtu polityki gospodarczej prowadzonej w danym kraju. Dlatego też ważną przesłanką dla oceny potencjału strategicznego polityki regionalnej w Polsce może być podsumowanie polityki gospodarczej prowadzonej w Polsce w ostatnich latach. Zdaniem specjalistów2 jest ona nieskoordynowana i doraźna, bez właściwego identyfikowania krajowych interesów ekonomicznych. Polityka gospodarcza została ukierunkowana na otwieranie gospodarki na zewnątrz, ale bez równoczesnego przystosowania jej do warunków ostrej konkurencji z zagranicą. Doprowadziło to do powstania nadmiernego strukturalnego deficytu obrotów handlowych i bilansu obrotów bieżących. Jednocześnie w podmiotowej strukturze eksportu przeważający udział mają już spółki z udziałem kapitału zagranicznego. Rośnie więc zależność rozwoju polskiej gospodarki od kapitału zagranicznego. Brak aktywnej polityki przemysłowej doprowadziły do petryfikacji zastanych struktur przemysłowych. Najbardziej niepokojący jest brak postępu a nawet regres w grupie tzw. przemysłów wysokiej techniki, które stanowią klucz do przyszłego rozwoju.

W pierwszych latach członkostwa Polski w UE głównym instrumentem operacyjnym rozwoju regionalnego w Polsce będzie Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR 2003). W omawianym dokumencie zwraca uwagę marginalne potraktowanie wszystkich tych czynników, które są priorytetami w świetle teorii rozwoju regionalnego. Niemal wyłączono z niego kwestię wsparcia dla regionalnej przedsiębiorczości (za wyjątkiem skromnego działania na rzecz rozwoju mikroprzedsiębiorstw). Nie ma również propozycji wzmacniania gron przemysłowych, ani aglomeracji elastycznej produkcji. W daleko niewystarczający sposób zakłada się wspieranie rozwoju technologicznego i innowacyjnego, budowanie infrastruktury informatycznej i naukowej, rozwój kadr nowoczesnej gospodarki itp.

Przyjęte cele rozwoju podważają wiarę w skuteczność programu dla szybkiego poprawienia konkurencyjności gospodarczej polskich regionów. Priorytety ZPORR dużo lepiej odpowiadają drugorzędnym celom polityki regionalnej, jakimi w świetle teorii rozwoju regionalnego są kwestie przeciwdziałania marginalizacji społecznej i zapewnienia rozwoju cywilizacyjnego obszarów problemo-

wych. Wspomniane ukierunkowanie ZPORR nawiązuje również do popularnej w kręgach Komisji Europejskiej koncepcji tzw. zrównoważonego rozwoju, która zakłada szczególną dbałość o inwestycje ekologiczne. Priorytety ZPORR-u przynajmniej na kilka lat określą nastawienie polityki regionalnej w Polsce i ukierunkowanie większości środków publicznych na cele inwestycyjne.

Przyjęta konstrukcja planistyczna ZPORR miała swój wyraz w procesie jego przygotowywania. Przedstawiciele Komisji Europejskiej mieli dużo większy wpływ na jego zawartość, aniżeli polskie środowiska, z którymi konsultowano projekty. W opinii wielu uczestników tego procesu konsultacje społeczne należy uznać więc za działalność rytualną, która miała znikomy faktyczny wpływ na ostateczny kształt omawianego dokumentu.

Należy bowiem pamiętać o tym, że przedstawiciele Komisji Europejskiej mają zupełnie inny punkt widzenia, aniżeli decydenci polscy. Jest on bardziej związany z chęcią przestrzegania europejskich procedur biurokratycznych, aniżeli uwzględnianiem rzeczywistych polskich uwarunkowań rozwojowych. Jednocześnie na płaszczyźnie merytorycznej w interesie biurokratów europejskich leży przede wszystkim uwzględnienie standardów europejskiej polityki regionalnej, a także innych polityk wspólnotowych. Dlatego też niejednokrotnie polskie uwarunkowania rozwojowe mogą nie tylko nie być należycie uwzględniane przez planistów brukselskich, ale co więcej, być nawet w sprzeczności z interesami urzędniczymi lub politycznymi Komisji Europejskiej. Właśnie w tym kontekście należy rozpatrywać zdolności polskiej administracji, elit politycznych i środowisk eksperckich do identyfikowania narodowego interesu i jego właściwego prezentowania na płaszczyźnie europejskiej polityki regionalnej. Właśnie dlatego konieczna jest w przyszłości zmiana sposobu konsultowania dokumentów strategicznych i przeniesienia ciężaru debaty na polskie uwarunkowania, cele rozwojowe i zasoby inwestycyjne.

5. Rządowa polityka rozwoju regionalnego

W świetle teorii rząd centralny pełni istotną funkcję na rzecz wspierania rozwoju regionalnego. Jego strategia działania powinna uwzględniać podstawowe interesy krajowego rozwoju, które muszą zostać ukierunkowane terytorialnie i być komplementarne wobec działań podejmowanych przez samorządy województw. Pierwszoplanowym celem tej strategii jest tworzenie warunków dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, w tym stymulowanie edukacji i nauki, innowacji technologicznej i przepływu wiedzy między środowiskiem nauki a przedsiębiorstwami. Jednym z priorytetów polityki regionalnej rządu powinien być także rozwój gron przemysłowych, a więc identyfikowanie potencjalnych terytorialnych systemów produkcyjnych i wspieranie tworzenia warunków dla ich dynamicznego rozwoju. Ponieważ szczególne znaczenie w procesach rozwoju globalizacja ekonomiczna przypisała niektórym metropoliom, polityka regionalna państwa wspiera także rozwój tych obszarów. Rząd powinien mieć

także na uwadze kwestie spójności społeczno-gospodarczej kraju, a więc przeciwdziałać marginalizacji obszarów problemowych.

Niestety, w Polsce faktycznie nie istnieje polityka regionalna rządu. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (2000) nie jest wewnętrznym dokumentem rządowym, ale została zaproponowana do realizacji przez wiele podmiotów publicznych. Jest nadmiernie skupiona na funduszach i programach UE, co wpływa na dobór priorytetów działania. Ponadto, dokument ten ma podstawowe wady konstrukcyjne utrudniające jego wykorzystanie dla celów polityki regionalnej rządu. Nie jest to bowiem plan działań, który byłyby ukierunkowany terytorialnie wobec poszczególnych województw.

Istotnym warunkiem właściwego identyfikowania interesów strategicznych w skali kraju, a także autentycznego partnerstwa pomiędzy rządem a samorządami województw jest powstanie dojrzałej polityki regionalnej rządu. Powinna ona uwzględniać zarówno ogólnokrajowe cele gospodarcze (w tym również zadania sektorowe), priorytety krajowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również rozpatrywaną z punktu widzenia interesu ogólnokrajowego charakterystykę gospodarczą i społeczną danego województwa. Należy założyć, że specyfika poszczególnych województw, jak również odrębne interesy państwa wobec określonych części kraju prowadzić będzie do zróżnicowania terytorialnego instrumentów wsparcia i celów polityki regionalnej rządu.

6. Stanowisko wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej

Niezwykle ważne jest aktywne włączenie się polskiego rządu i środowisk eksperckich do europejskiej debaty nad przyszłością polityki regionalnej w UE. Uzasadnione wydaje się być wspieranie dalszej decentralizacji tej polityki, a zwłaszcza delegowanie większych kompetencji na poziom regionalny. Wydaje się, że w obecnej chwili zbyt wiele decyzji w zakresie merytorycznych działań rozwojowych w regionach jest podejmowanych przez administrację europejską i krajową. Funkcje tych administracji powinny być ograniczone do kontroli i monitoringu, a nie planowania lub zarządzania. Należałoby również zdecydowanie przeciwdziałać próbom renacjonalizacji polityki spójności. Może się to bowiem wiązać z chęcią stopniowego ograniczenia lub nawet likwidowania omawianej polityki wspólnotowej, a więc zagrozić polskim interesom.

Polska dyplomacja powinna również wspierać postulat większego powiązania polityki regionalnej z celami strategii lizbońskiej. W szczególności chodzi o nadanie tej polityce większego związku z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy i nowoczesnych technologiach, a także rozwojem zasobów ludzkich tworzących wysokopłatne miejsca pracy niezbędne dla pobudzenia tego typu gospodarki. Bezpośrednio z tym związane jest tworzenie regionalnych sieci powiązań między środowiskami akademickimi, naukowymi i przedsiębiorstwami.

Polscy politycy powinni również generalnie sprzeciwiać się przyjmowaniu odmiennych kryteriów dla polityki spójności wobec „starych" i „nowych" krajów członkowskich. Powinniśmy szczególnie ostro sprzeciwić się innym kryteriom statystycznym udzielania pomocy dla poszczególnych krajów członkowskich, co mogłoby prowadzić do kategoryzacji członkostwa. Nie wyklucza to jednak możliwości domagania się specjalnych przywilejów bądź instrumentów finansowych dla nowych członków UE. Należy pamiętać, że dotychczasowe rozszerzenia zjednoczonej Europy były powiązane z wprowadzaniem nowych regulacji i transz finansowych odpowiadających na potrzeby wchodzących do wspólnoty krajów. Biorąc pod uwagę skalę dysproporcji rozwojowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest zadziwiające, dlaczego do tej pory nie podjęto rozmów na temat specjalnych instrumentów pomocowych przeznaczonych dla nowych członków. Ponadto, wydaje się konieczne uprzywilejowanie przynajmniej w pewnym okresie krajów naszego regionu wobec pozostałych członków wspólnoty pod względem reguł polityki spójności, polityki konkurencji oraz pomocy państwa.

Ważnym postulatem dotyczącym reformy europejskiej polityki regionalnej jest usprawnienie zarządzania. Powinna być to polityka w większym stopniu nastawiona na rezultaty, a nie jedynie na przestrzeganie procedur. Wiąże się to zarówno z postulatem decentralizacji omawianej polityki, jak również zmniejszenia ilości przepisów i procedur biurokratycznych wymaganych przez Komisję Europejską.

Ponadto, wydaje się celowe wspieranie postulatów mających na celu zwiększenie budżetu przeznaczonego na politykę spójności powyżej 0,45% PKB Unii Europejskiej. Pogrążone w trudnościach z deficytem budżetowym Niemcy (a także inni płatnicy netto do budżetu UE) za wszelką cenę pragną ograniczyć wydatki do europejskiego budżetu. Jednocześnie Polska jest zainteresowana maksymalizacją wpływów z unijnej kasy. Jak się jednak wydaje problematyka finansowa jest znacznie bardziej skomplikowana i istnieje potencjalnie płaszczyzna pogodzenia odmiennych interesów. Warto zauważyć, że pomimo rozbieżności interesów między Niemcami i Francją w zakresie finansowania polityki rolnej udało się dyplomacji francuskiej zamrozić budżet dla tej polityki w kolejnym okresie finansowym UE po roku 2006. Francuzi osiągnęli ten cel dzięki bliskiej współpracy z dyplomacją niemiecką. Niewątpliwie politycy niemieccy są znacznie bardziej zainteresowana inwestycjami infrastrukturalnymi i rozwojowymi w Polsce, aniżeli finansowaniem dotychczasowego kształtu polityki rolnej. Takie stanowisko może poprzeć polska dyplomacja – opowiadając się m.in. za ograniczeniem dopłat bezpośrednich dla produkcji rolnej i zwiększeniem skali finansowania rozwoju obszarów wiejskich. Dodatkowe środki uzyskane dzięki tej operacji można przesunąć na finansowanie polityki spójności w nowych krajach członkowskich.

7. Samorządowa polityka rozwoju regionalnego

O słabości polityki regionalnej realizowanej przez samorządy województw decydują przede wszystkim instytucje, m.in. niewłaściwe rozwiązania systemu finansowego i kompetencyjnego. Również centralizacja zarządzania funduszami strukturalnymi UE osłabia możliwości samorządowej polityki rozwoju regionalnego. Większość priorytetów rozwojowych i procedur organizacyjnych jest w ZPORR narzucona odgórnie. W ramach jednego programu operacyjnego rozwoju regionalnego wszystkie szesnaście województw, bez względu na ich uwarunkowania wewnętrzne lub strategie rozwojowe – mają ten sam układ priorytetów i bardzo zbliżone proporcje finansowania poszczególnych działań. W sytuacji, kiedy ZPORR staje się najważniejszym instrumentem rozwoju regionalnego w Polsce - w oczywisty sposób ogranicza to możliwości samodzielnego kształtowania polityki rozwoju przez samorządy województw.

W tych warunkach w zasadzie jedynym instrumentem pozwalającym na prowadzenie limitowanej polityki regionalnej przez samorządy województw jest możliwość dokonywania wyboru projektów. Swoboda tego wyboru jest jednak ograniczona zarówno przez odgórnie narzucone kryteria merytoryczne, jak również poprzez ścisły nadzór prowadzony w tej mierze przez instytucje rządowe. W przypadku wyboru większości projektów resort gospodarki musi zaaprobować decyzję władz wykonawczych samorządów województw.

Na podstawie dotychczasowej praktyki funkcjonowania samorządów województw można wyciągnąć wniosek, że brakuje im zdolności myślenia sekwencyjnego i odpowiedniego wyboru między celami rozwojowymi. Strategie regionalne nie pomagają w określaniu priorytetów rozwoju, ale są jedynie dokumentami pokazowymi. Prace urzędników samorządowych w pierwszym okresie członkostwa Polski w UE będzie cechował ogromny pośpiech, opóźnienia organizacyjne, a także popełnianie wielu podstawowych błędów wywołanych brakiem doświadczenia. W tej sytuacji istnieje możliwość podejmowania decyzji przez administrację regionalną podyktowanych chęcią wydania możliwie największej ilości funduszy europejskich, a nie wyborem najlepszych projektów z punktu widzenia celów rozwoju regionalnego. Tym samym premiowana będzie ilość wydatkowanych funduszy, a nie jakość projektów. Innym zagrożeniem dla możliwości podejmowania sensownych wyborów merytorycznych jest nadmierne upartyjnienie selekcjonowania projektów. Jeżeli decyzje regionów będą podejmowane głównie w odniesieniu do parytetów politycznych w składzie zarządów lub sejmików wojewódzkich, albo w odniesieniu do lokalnej klienteli politycznej decydentów - poszkodowana może być polityka rozwoju województwa.

III Instytucjonalne wyzwania rozwoju regionalnego w Polsce

8. Instytucjonalizacja działań rządu

Największym wyzwaniem organizacyjnym dla rządu, związanym z jego polityką regionalną jest stworzenie struktur odpowiedzialnych za przygotowywanie tej polityki, jej koordynację z innymi działaniami rządu, w szczególności

politykami sektorowymi, wreszcie zaproponowanie systemu umożliwiającego sprawną realizację programów rządowych. W obecnej chwili w zasadzie nie istnieją instytucje rządowe, które zajmowałby się w sposób kompleksowy wszystkimi tymi zadaniami. W szczególności nie ma odpowiedniego systemu koordynowania prac między różnymi agendami rządowymi.

Szereg agend rządowych podejmuje działania w poszczególnych województwach, ale są one niezwykle słabo ze sobą powiązane i nie można ich traktować jako polityki regionalnej rządu. Wynikają one z działań różnych resortów, są podejmowane przez rządowe agencje, fundusze celowe oraz inne instytucje centralne. Nie zawsze przy tym mają charakterystykę rozwojową. Niekiedy są związane z wykonywaniem rutynowych działań inwestycyjnych, albo innymi zadaniami lub usługami lokalnymi. Przynajmniej niektóre z tych funkcji należałoby przenieść do kompetencji samorządów terytorialnych. Projekt ustawy o Narodowym Planie Rozwoju dowodzi groźnej tendencji do pogarszania zakresu koordynacji działań rządu na rzecz rozwoju regionalnego.

Brak polityki regionalnej rządu komplikuje relacje wojewodów z władzami samorządów województw. Wojewoda zamiast być koordynatorem i wykonawcą rządowej polityki regionalnej w danym województwie nieuchronnie wchodzi w kompetencje samorządowej polityki rozwoju. Przy obecnym układzie ustrojowym w województwach jest to niejednokrotnie przyczyną konfliktów politycznych i utrudnia prowadzenia działań rozwojowych. Wydaje się więc, że istnienie rządowej polityki regionalnej jest niezwykle ważnym elementem autentycznego partnerstwa między instytucjami państwa i samorządem województwa na rzecz rozwoju regionalnego.

9. Instytucjonalne wzmocnienie samorządów terytorialnych

Reforma finansów publicznych z roku 2003 wydaje się w niewystarczającym stopniu decentralizować fundusze publiczne w kierunku zwiększenia dochodów samorządów województw. Istnieje podejrzenie, że jednym z celów tej reformy jest chęć ograniczenia deficytu budżetowego i przerzucenia części ciężaru związanego z kryzysem finansów publicznych na barki samorządów. 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.

Partnerstwo regionalne powinno być organizowane pod kierunkiem samorządów województw. Powinny one być zarówno inicjatorem, jak również zwornikiem sieci takiej współpracy. Jeżeli zasada partnerstwa będzie służyła rozpro-

szeniu odpowiedzialności władz regionalnych za kształt polityki rozwoju – może to w praktyce ograniczyć skuteczność tej polityki.

Należałoby także rozważyć wprowadzenie odpowiednich kompetencji koordynacyjnych dla samorządów województw w zakresie programowania rozwoju i planowania zagospodarowania przestrzennego w stosunku do samorządów lokalnych. Duże znaczenie będzie miało uporządkowanie kompetencji dotyczących rozwoju regionalnego między wojewodami a samorządami województw. Należałoby również zastanowić się nad większym powiązaniem organizacyjnym i finansowym tych samorządów z agencjami rozwoju regionalnego, funduszami ochrony środowiska i innymi instytucjami publicznymi ważnymi dla rozwoju regionalnego. 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.

Istotnym 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 procedury krajowej. Decyzje dotyczące strategicznych kierunków rozwoju, jak również poszczególne etapy procedury selekcyjnej projektów powinny być upublicznione. Jednocześnie należałoby wprowadzić do administracji samorządowej przynajmniej niektóre standardy służby cywilnej, w celu podwyższenia profesjonalizmu urzędników i ograniczenia zakresu podejmowania decyzji pozamerytorycznych. Byłaby to również okazja do zaplanowania w długim okresie czasu karier i szkoleń zawodowych dla urzędników.

Poważnych 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.

10. Instytucje programów europejskich rozwoju regionalnego

Konstrukcja organizacyjna ZPORR na lata 2004-2006 jest nadmiernie scentralizowana, co może się wiązać z problemami przepustowości i sprawności dzia-

łania całego systemu. Niewykorzystane są możliwości samorządów terytorialnych, a jednocześnie nadmierną ilość zadań przypisano urzędnikom rządowym. Zbyt długa i wieloetapowa jest procedura decyzyjna. Szereg zadań jest dublowanych w różnych segmentach administracji, co mnoży dodatkowe koszty administracyjne. Struktura omawianego programu jest więc skomplikowana i może rodzić napięcia polityczne, a także skutkować obniżeniem efektywności wykorzystania funduszy. Może prowadzić do rywalizacji między wojewodami a samorządami województw na polu rozwoju regionalnego.

Należy dołożyć starań, aby po roku 2006 powstało szesnaście wojewódzkich programów rozwoju regionalnego wykorzystujących fundusze strukturalne UE. W systemie zdecentralizowanym w ramach szesnastu programów operacyjnych funkcje instytucji zarządzającej powinny pełnić samorządy województw. Jest to zgodne z pkt. 47 rozporządzenia Rady UE nr 1260 (1999), w którym napisane jest, iż „dla każdej formy pomocy powinien istnieć jeden organ zarządzający...". Oznacza to przekazanie samorządom kompetencji w zakresie realizacji finansowej programów, monitoringu i oceny tych programów, zapewnienia im odpowiedniej reklamy i zgodności z prawem UE, jak również obowiązku regularnych spotkań z Komisją Europejską w celu monitorowania pomocy.

Samorządy województw powinny mieć kluczową rolę w zakresie planowania tych programów i wyboru poszczególnych projektów, zgodnie z ich strategiami rozwoju. Powinny organizować partnerstwo na poziomie regionalnym i lokalnym, co oznacza kierowanie pracami komitetu monitorującego. Samorządy województw 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. Wdrażanie projektów w danym województwie powinno odbywać się za pośrednictwem wyspecjalizowanej agencji rozwoju regionalnego, podporządkowanej i nadzorowanej przez samorząd województwa. W ten sposób można rozgraniczyć etap programowania (obsługiwany przez pracowników urzędu marszałkowskiego) od wdrażania regionalnego programu operacyjnego. Taki sposób organizacji wprowadzałby jednolity nadzór i polityczną odpowiedzialność zarządu województwa za obie sfery zarządzania. Jednocześnie należy 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. Powinien również odgrywać ważną rolę przy organizowaniu i koordynacji rządowej polityki regionalnej w danym województwie.

11. Podsumowanie

Polski system rozwoju regionalnego w niedostatecznym stopniu umożliwia realizowanie krajowej i wojewódzkiej polityki rozwoju. Charakteryzuje się słabościami organizacyjnymi i finansowymi. Poważne ograniczenia strukturalne i kulturowe utrudniają właściwe planowanie strategiczne. System jest nadmiernie ukierunkowany na absorpcję funduszy europejskich i podporządkowany unijnym procedurom i priorytetom rozwojowym. Słabość krajowej polityki regionalnej może mieć również wpływ na trudności w identyfikacji krajowych i wojewódzkich priorytetów rozwojowych, co w rezultacie może faktycznie uniemożliwić ich efektywne realizowanie. Dlatego też podniesienie realnego znaczenia procedury krajowej polityki rozwoju regionalnego po roku 2006 ma fundamentalne znaczenie systemowe dla właściwego programowania rozwoju regionalnego w Polsce. Warunkiem skuteczności procedury krajowej jest dokonanie gruntownej przebudowy systemu finansów publicznych, w taki sposób, aby zarówno rząd, jak również samorządy województw dysponowały odpowiednimi środkami inwestycyjnymi.

Istnieje potrzeba rozpoczęcia jak najwcześniej prac planistycznych nad kolejnym Narodowym Planem Rozwoju, obowiązującym po roku 2006. Powinien on być gruntownie zmieniony w stosunku do obecnego dokumentu. Przede wszystkim musi uwzględniać szerszą perspektywę czasową i kłaść nacisk na krajowe cele i uwarunkowania rozwoju. W znacznie większym stopniu powinien wspierać rozwój nowoczesnej gospodarki i tworzyć klimat przyjazny dla przedsiębiorczości. Jego podstawą powinna być krajowa strategia zmian strukturalnych w gospodarce, a także krajowa polityka rozwoju regionalnego. Dokument powinien wprawdzie uwzględniać uwarunkowania zmieniającej się nowej polityki spójności UE, ale jego punktem wyjścia musi być analiza polskich interesów strategicznych.

Należy pamiętać, że Polska – podobnie jak inne kraje postkomunistyczne – jest na innym etapie rozwoju niż kraje Unii. Mamy specyficzne uwarunkowania i problemy rozwojowe wynikające z niedawnej przeszłości i niedokończonej transformacji gospodarczej. Dlatego dokumenty strategiczne wyznaczające rozwój naszego kraju muszą brać pod uwagę przede wszystkim właśnie te uwarunkowania. W przeciwnym razie będą jedynie niewiele znaczącymi dokumentami proceduralnymi potrzebnymi do uzyskania pieniędzy europejskich. Należy również rozpocząć prace nad systemem instytucjonalnym koniecznym dla wprowadzenia szesnastu programów operacyjnych rozwoju regionalnego.

Tomasz Grzegorz Grosse

1 Szerzej na ten temat: Grosse T. G. (red.) Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2004.

2 Szerzej na ten temat m.in. w: Tomidajewicz J. J. (red.), Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań; Płowiec U., 2003. Szanse i zagrożenia rozwoju eksportu i konkurencyjności polskiej gospodarki przed i po uzyskaniu członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Ekonomia, nr 9.