

Kontrakty wojewódzkie – instrumenty rządowej polityki regionalnej w systemie wdrażania nowej polityki spójności

(Opracowanie wykonane na zlecenie Ministerstwa Gospodarki i Pracy, listopad 2004 r.)

Poniższy tekst dotyczy kontraktu regionalnego, a właściwie, zgodnie z nomenklaturą podstawowych aktów prawnych go dotyczących – kontraktu wojewódzkiego. Kontrakt ten jest cywilno-prawną umową dwóch stron: rządu RP i samorządu województwa dotyczącą projektów i programów rozwojowych województwa wspieranych przez rząd. Kontrakt jest instrumentem realizacji polityki rozwoju regionalnego państwa, a nie problemem samym w sobie. Treść, forma, tryb zawierania kontraktu muszą być ściśle związane z podstawowymi regulacjami i ustaleniami tej polityki. Z tego względu poniższe uwagi dotyczą po części samej polityki rozwoju regionalnego, a po części kontraktu, jako jej instrumentu.

Opracowanie dotyczy umiejscowienia kontraktu w szerszym kontekście polityki rozwoju regionalnego, zwłaszcza relacji pomiędzy rządem i samorządem województwa. Dotyczy również określenia przedmiotu kontraktu, zwłaszcza w kontekście programowania i finansowania rozwoju regionalnego, a także związku kontraktu z korzystaniem z funduszy strukturalnych (FS). Nie wchodzi w zakres opracowania szczegółowa analiza realizacji dotychczasowych kontraktów. Nie są również podejmowane kwestie prawnego statusu kontraktu (typ umowy). Przedmiotem opracowania jest rola kontraktu w polityce kraju, a nie poszczególnych województw.

W pkt 2 niniejszego opracowania analizowane są dotychczasowe regulacje prawne oraz doświadczenia praktyczne realizacji kontraktów wojewódzkich i podjęta próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego kontrakty nie spełniają oczekiwań. W pkt 3-5 zawarto sugestie, co do warunków, jakie powinny zostać spełnione, aby kontrakt stał się właściwie funkcjonującym instrumentem polityki regionalnej państwa. Pkt 6 zawiera refleksje o możliwości wykorzystania kontraktów wojewódzkich w następnym okresie programowania FS.

1. Czy kontrakty regionalne są potrzebne?

Na pytanie o potrzebę kontraktu nie można odpowiedzieć jednym słowem: tak lub nie. Jeśli, jak powiedziano wyżej kontrakt wojewódzki jest instrumentem, to odpowiedź na to pytanie wiąże się z kolejnym: do czego i po co są potrzebne? Pojawia się, więc konieczność określenia wymiarów analizowania tej potrzeby. Do najważniejszych można zaliczyć:

- politykę traktującą kontrakt jako nośne hasło, wokół którego skupia się poparcie,
- budowanie ustroju terytorialnego państwa z samorządem wojewódzkim, jako głównym podmiotem polityki regionalnej województwa,
- pragmatykę wykorzystywania środków publicznych i prywatnych na przedsięwzięcia prorozwojowe.

Kontrakt jest potrzebny, gdy jego potrzeba artykułowana jest przez środowiska społeczne i polityczne zaangażowane w prowadzenie polityki rozwoju regionalnego, gdy spełnia funkcje ustrojowe w postaci koordynowania działań rządu i samorządów województwa w obszarze tej polityki oraz gdy wypełnia właściwie funkcje racjonalizowania wydatków publicznych przeznaczonych na rozwój regionalny, przyczyniając się do osiągania wysokiego stopnia realizacji celów rozwoju regionalnego za rozsądną cenę oraz do eliminowania marnotrawstwa i niewłaściwego użycia środków publicznych.

1.1. Wymiar polityczny

Kontrakty zostały wprowadzone do pejzażu politycznego Polski wraz z reformą ustroju administracyjnego kraju realizowaną o okresie rządów J. Buzka (1997-2001). Ich prawnym usankcjonowaniem była ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹ (dalej uzwr) z 2000 r. Dyskusje o kontrakcie miały miejsce już w trakcie prac nad ustrojem województwa. Kontrakt jawił się jako potencjalne narzędzie koordynacji polityki rządu oraz samorządowych województw. Dyskusje te były najżywsze w trakcie prac nad ustawą. Charakterystyczny dla nich był ton pozytywny i ogólne poparcie dla koncepcji zawierania kontraktów. Istotne rozbieżności dotyczyły siły/wagi stron (jak zapewnić równowagę rządu i samorządu), przedmiotu kontraktu (zwłaszcza objęcia kontraktem środków europejskich), definicji stron (kto podpisuje kontrakt ze strony rządowej: wojewoda czy reprezentant rządu „centralnego”), prawnego statusu umowy, a co za tym idzie ewentualnych sankcji za jej niedotrzymanie.

Kontrakty regionalne nigdy nie stały się istotnym przedmiotem dyskursu publicznego ani debaty politycznej tzn. nie weszły do repertuaru tematów za pomocą, których poszczególne ugrupowania polityczne podkreślają swoją odrębność w publicznie toczonej walce politycznej. Również jako elementy programu poszczególnych partii nie miały specjalnego znaczenia. Przyczynami tego była niska wartość finansowa umów, niewielki wymiar partnerstwa w określaniu przedmiotu kontraktu i celów wydatkowania, co nie doprowadziło do identyfikacji partnerów lokalnych i regionalnych z kontraktem oraz postrzeganie kontraktu jako zabiegu proceduralnego i administracyjnego na styku rząd – samorząd województwa.

Powyższe konstatacje nie prowadzą jednak do wniosku, że próba zlikwidowania instytucji kontraktu przeszłaby bez protestów i obrony. Mimo, że nie jest to pierwszoplanowa instytucja demokratyzacji państwa, w wielu środowiskach politycznych i opiniotwórczych kontrakty traktowane są jako istotna wartość ustrojowa i jako pewna potencja, którą można przekształcić w pełnoprawny instrument decentralizacji państwa, równoważenia układu sił pomiędzy rządem i samorządami województw.

1.2. Wymiar funkcjonalny,

Potrzeba kontraktów wojewódzkich wynikała z dwóch podstawowych powodów: ustrojowego i pragmatycznego.

a) Ustrojowy wymiar kontraktów wojewódzkich,

¹ Dz. U. z 2000 r. nr 48 poz. 550 z późn. zmianami

Reforma ustroju terytorialnego państwa przyniosła nową instytucję w postaci samorządu województwa. Celem reformy było oddanie w ręce tego samorządu władzy programowania i realizacji polityki rozwoju regionu. „Wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa” - mówi ustawa o samorządzie województwa². Zapis ten oznacza, że wszelkie ingerencje zewnętrzne w politykę regionalną województwa muszą być realizowane przy udziale i za zgodą samorządu województwa. Ustanowienie samorządowego województwa wymagało zbudowania mechanizmu koordynowania polityki rozwoju regionalnego państwa w sferach realizowanych przez rząd i samorządy województw. Kontrakt jest instrumentem określania warunków takiej koordynacji.

b) Pragmatyczny wymiar kontraktów wojewódzkich,

Rozwój regionalny wiąże się z olbrzymimi nakładami ze źródeł publicznych i prywatnych. Kontrakt pełnił rolę koordynacyjną w sferze układu kompetencji podmiotów decydujących o kształcie polityki rozwoju regionalnego, realizacji programów i przedsięwzięć rozwoju regionalnego. Zapewnić miał racjonalne i efektywne wykorzystanie środków publicznych (krajowych i międzynarodowych) oraz towarzyszących im środków prywatnych przeznaczonych na inwestycje w regionie. Koordynacja, racjonalność i efektywność wynikać miały z następujących przesłanek:

- dzięki oparciu się na zasadzie programowania, środki trafiać będą nie na przypadkowe inwestycje, ale na zadania przemyślane, w skoordynowany sposób realizujące priorytety strategii kraju i województwa,
- programowanie opiera się na zasadzie partnerstwa samorządu województwa z samorządami lokalnymi oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, dzięki czemu koordynacja dotyczyć może nie tylko kraju i województwa, ale także przedsięwzięć realizowanych w województwie, dotyczyć powinna także proporcji wysiłku finansowego ze strony poszczególnych partnerów publicznych i prywatnych,
- wieloletnia umowa z rządem zapewnia stabilność finansowania wybranych inwestycji zarówno przez rząd, jak i samorządy, a tym ostatnim w przypadku niedostatków dochodów własnych zapewnia dodatkowo źródła finansowania.

Nie ma bezwzględnego *iunctim* pomiędzy ustrojową i pragmatyczną rolą kontraktów, choć oba te wymiary są ze sobą ściśle związane. Reforma ustroju terytorialnego państwa pozostawia niedosyt i poczucie niedokończenia. Pozostawiła akty prawne określające podstawy ustrojowe i kompetencje władz wojewódzkich. Jednak nie zapewniła województwu samorządowemu własnych środków do uprawiania polityki regionalnej w województwie. Samorząd otrzymał władzę „polityczną”, bez władzy inwestycyjnej oraz bez odpowiedzialności finansowej. Samorząd programuje i podejmuje decyzje inwestycyjne, które finansują rząd i samorządy lokalne, a obsługuje od strony finansowej wojewoda. Kontrakt jest jednym z instrumentów wkomponowanych w ten system. W ograniczonym zakresie daje on samorządowi województwa środki finansowe, ale podstawa władzy finansowej (inwestycyjnej) a

² art. 11 ust. 5, Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1590 ze zmianami

także odpowiedzialności za wykorzystywane środki pozostaje w ustawie o dochodach jst i ustawach budżetowych, które od lat pomijają samorząd województwa.

W perspektywie następnego okresu programowania FS, instrument, jakim jest kontrakt wojewódzki może mieć duże znaczenie dla realizacji programów rozwoju regionalnego państwa i poszczególnych regionów. Właściwie użyty, stanowić może mechanizm koordynacji środków centralnych i regionalnych, synergii celów wydatkowania, pozyskiwania współfinansowania publicznego i prywatnego.

2. Dotychczasowe doświadczenia

Polskim protoplastą kontraktów regionalnych był podpisany w październiku 1995 r. *Kontrakt regionalny dla województwa katowickiego*. W kilku rozdziałach określał zadania zmierzające do restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa, rozwoju edukacji, zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego pracującym, poprawienia stanu infrastruktury komunalnej i rozbudowy sieci dróg, wzmocnienia samorządów lokalnych. Od początku formuła Kontraktu wzbudzała wątpliwości i kontrowersje. „Chociaż w dokumencie, który jest ciągle przedmiotem negocjacji (...) pojawiają się pewne terminy, to jednak w wielu miejscach niezbyt dokładnie (lub wcale) określa się wzajemne zobowiązania. Z tego powodu i braku sprecyzowanych zobowiązań finansowych wspomniany dokument nie jest kontraktem w pojęciu finansowym czy chociażby takim kontraktem regionalnym, jaki regiony we Francji podpisują z rządem francuskim”.³

2.1. Reforma terytorialna państwa i uzwr

W 2001 r. wraz z ustawą o samorządzie województwa pojawił się nowy aktor na scenie polityki regionalnej – samorząd województwa. Założenia reformy ustrojowej państwa dawały mu znaczącą samodzielność w kreowaniu polityki intraregionalnej, nie wskazując zarazem mechanizmu koordynującego politykę regionalną rządu i samodzielną politykę województw. W 2000 r. – wejście w życie uzwr stanowiło uzupełnienie reformy ustrojowej w tym obszarze. Ustawa wprowadzała m. in. kontrakt wojewódzki, jako umowę cywilno-prawną pozwalającą na wspieranie przez rząd programów rozwoju regionalnego województwa stworzonych przez samorząd województwa wraz z partnerami społecznymi.

Kontrakt obejmować miał dwa typy zadań: te, które wynikają z programów wojewódzkich i wspierane są przez rząd oraz te, które należą do „spraw nadzorowanych przez ministrów właściwych”, które wspierane są przez jst (art. 16). Podstawą kontraktu miały, więc być programy wojewódzkie tworzone przez same województwa oraz sektorowe plany inwestycyjne realizowane przez rząd. Ustawa określała również strony kontraktu, którymi miały być Rada Ministrów i samorząd województwa.

Uzwr nie precyzowała jednoznacznie sposobu wykorzystania środków europejskich w kontrakcie wojewódzkim, jednak oczywistym było, że służyć miała ułatwieniu wykorzystywania tych środków przez województwa i rząd, w celu realizacji uzgodnionej polityki rozwoju regionalnego państwa. W czasie prac nad ustawą panowało powszechne przekonanie, że środki FS zostaną zintegrowane z budżetem państwa i wykorzystywane zgodnie z zasadami prawa polskiego, które do tego czasu

³ Jan Chmielowski, Radny miasta w Katowicach, Rzeczpospolita, 27.03.1997

będzie już całkowicie kompatybilne z unijnym. Zapisy ustawy jasno wskazywały, że środki te mają wchodzić w zakres „wspierania rozwoju regionalnego”. Art. 3 ust. 4 mówił „Wspieranie rozwoju regionalnego jest realizowane (...) poprzez stymulowanie i popieranie udziału partnerów zagranicznych i instytucji międzynarodowych w realizacji przedsięwzięć regionalnych”. Zarazem, mając na względzie, że szczegółowe zasady korzystania Polski z funduszy strukturalnych UE będą określone dopiero w przyszłości⁴ i nie mając jednak całkowitej pewności, co do ich pełnego zintegrowania z budżetem państwa, w uzwrzr pozostawiono otwartą furtkę do zintegrowania tych zasad z systemem programowania i kontraktowania rozwoju regionalnego obowiązującym w kraju. Art. 13 ust. 7 stwierdzał, że „Jeżeli środki przeznaczone na wsparcie rozwoju regionalnego pochodzą ze źródeł zagranicznych, Rada Ministrów (...) może dodatkowo określić inne kryteria dostępu województw do tych środków, od których przyjęcia uzależnione było przyznanie Polsce tych środków”.

Ponadto, aby umożliwić wykorzystanie środków FS na rzecz rozwoju regionalnego, w art. 47 uzwrzr wprowadzono zmianę ustawy o działach administracji rządowej, która dawała ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego zadania „koordynacji w zakresie programowania i wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności” oraz „opracowywania narodowego planu rozwoju będącego podstawą do zawarcia umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Komisją Europejską, określającej wykorzystanie przez Polskę środków strukturalnych Unii Europejskiej”.

Nakreślona powyżej koncepcja wykorzystania środków strukturalnych przez województwa miała też silne ugruntowanie w strategii negocjacyjnej Polski w procesie akcesyjnym, która zakładała 16 regionalnych programów wojewódzkich, na podstawie, których miały być wykorzystywane środki strukturalne UE po przystąpieniu Polski do Unii. Tworzyło to koherentną i konsekwentną sekwencję: reformy ustrojowe państwa – utworzenie samorządu województwa – prowadzenie polityki rozwoju województwa przez samorząd – wspieranie tej polityki przez rząd - kontrakt umowa pomiędzy rządem i samorządem województwa. 16 programów operacyjnych umożliwiłoby województwom znaczną swobodę programowania oraz istotny wymiar finansowy polityki rozwoju województwa. Zakładano ponadto, że system budowania stosunków umownych pomiędzy rządem i samorządami wojewódzkimi ma charakter ewolucyjny, a pierwszy kontrakt stanowić ma poligon ćwiczeń dla następnych.

2.2 Kontrakt w kontekście regulacji prawnych

W okresie 2001-2004, w którym zapadły podstawowe decyzje dotyczące systemu wdrażania i programowania FS w Polsce zmieniła się koncepcja programowania, a przede wszystkim wdrażania polityki rozwoju regionalnego. O ile w uzwrzr kontrakty były kontynuacją reformy ustroju terytorialnego oraz miały na celu stworzenie podwalin do racjonalnego wykorzystywania środków na rozwój, o tyle podstawowym celem ustawy o NPR było efektywne i pełne wykorzystanie środków FS UE i dostosowanie krajowych regulacji prawnych do tych, które określały funkcjonowanie FS.

Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, która zastąpiła uzwrzr pozostawia, co prawda instytucję kontraktu wojewódzkiego, jednak wprowadza inny sposób uprawiania polityki regionalnej państwa. O ile w uzwrzr centralnym pojęciem jest „rozwój regionalny”⁵, o tyle w ustawie o NPR jest nim „Plan”

⁴ Stało się to *de facto* w 3 lata po uchwaleniu ustawy.

⁵ Towarzyszą mu definicje i regulacje określające „wspieranie rozwoju regionalnego” (art. 2), cele tego wspierania (art. 3), rodzaje zadań objętych wspieraniem (art. 5)

rozumiany jako wynik działań programowych i procedur ich wdrażania określający *de facto* sposób wykorzystania funduszy strukturalnych UE. Określając system instytucjonalny wdrażania w Polsce FS, ustawa o NPR rezygnuje z dominującej roli polityki regionalnej przy programowaniu i wdrażaniu FS. Rozwój regionalny nie jest w tej ustawie dominującym kryterium konstruowania programu rozwoju. Koordynacja polityki strukturalnej i wykorzystania funduszy strukturalnych i FS powierzona została, tak jak w uzwr, ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego. Jednak ze względu na specyficzny układ instytucjonalny w rządzie, można powiedzieć, że prowadzona jest pod egidą ministra właściwego ds. gospodarki.⁶

Sam NPR określać ma „cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju” (art. 3), a dla jego realizacji tworzy się programy operacyjne: sektorowe, regionalne i inne, a także odrębnie strategię wykorzystania Funduszu Spójności (art. 8). Programy operacyjne – nawet regionalne - to programy rządowe. Tak, więc, o ile podstawą kontraktu w uzwr są programy wojewódzkie, o tyle w ustawie o NPR są nią programy operacyjne regionalne tworzone przez rząd.

Istotną decyzją rządu L. Millera – podjętą przy silnym nacisku ze strony KE - było odstępianie od stanowiska zawartego w strategii negocjacyjnej Polski 16 samodzielnych, regionalnych programów operacyjnych i ustanowienie w to miejsce jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (dalej ZPORR) z instytucją zarządzającą umieszczoną w MGiP.

Ustawa o NPR zachowuje przepisy dotyczące kontraktu wojewódzkiego, jednocześnie separuje go od kontekstu ustrojowego, a także od kontekstu programowania i wykorzystywania środków na rozwój regionalny. Nie wymienia jasno, jakie są obszary rozwoju regionalnego właściwe polityce rządu i samorządów. Nie określa, jaki będzie przedmiot kontraktu. Wykreśleniu ulegają zapisy uzwr określające zakres rządowych programów i inwestycji, które ustawowo należą do polityki regionalnej państwa i muszą być przedmiotem kontraktu. Ustawa o NPR zamazuje też określenie stron kontraktu. Co prawda, w art. 32 nadal stwierdza się, że „Stronami kontraktu są Rada Ministrów i samorząd województwa”, ale w świetle innych zapisów ustawy samodzielność województwa samorządowego, jako strony, budzi istotne wątpliwości. Rola samorządu sprowadzona zostaje do wskazania przedsięwzięć, które mogą być finansowane w strukturze programu określonego przez rząd. Jednak nawet w tej roli samorząd jest tylko depozytariuszem decyzji podejmowanych przez rozbudowany system ciał kolegialnych w postaci zbiorowych komitetów sterujących, które opiniują i rekomendują zarządom województw projekty do finansowania w ramach kontraktu wojewódzkiego i w ramach programu operacyjnego (art. 23). W Uzupełnieniu Programu ZPORR⁷ komitety sterujące zostają dodatkowo obudowane panelami ekspertów pracujących na rzecz komitetów sterujących⁸. Rozwiązania te daleko odbiegają od zasady mówiącej, że projektowanie oraz wykonywanie polityki rozwoju województwa jest obowiązkiem samorządu województwa.

W dokumentach programowych opracowanych na podstawie ustawy o NPR, przede wszystkich w samym NPR, pojęcie kontraktu wojewódzkiego się nie pojawia. Jego istnienie, podtrzymane mocą

⁶ Pełniącego jednocześnie rolę kilku ministrów właściwych, jednak – jak się wydaje – punktem odniesienia była tu bardziej rola ministra gospodarki niż rola ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, (Dz. U. Nr 200, Poz. 2051)

⁸ Uzupełnienie Programu ZPORR, Warszawa, marzec 2004 r. rozdz. VI *Sposób wdrażania działań*. Listy ekspertów w panelu każdorazowo przyjmowane są do akceptującej wiadomości Instytucji Zarządzającej w MGiP

ustawy, przyjmuje nieokreślone, marginalne znaczenie, a sam kontrakt staje się niepotrzebnym zaangażowaniem absorbującym czas i środki, które można by efektywniej zaangażować przy tworzeniu systemu proceduralnego i prawnego absorpcji FS.

Zdaniem autorki, przedstawionych powyżej regulacji nie powinno się traktować jako świadomego zabiegu zmierzającego do recentralizacji państwa, co się im niekiedy zarzuca. W ówczesnych warunkach, absolutnym i naturalnym priorytetem rządu było praktyczne wprowadzenie Polski do UE wymagające wprowadzenia wielu zmian w licznych obszarach funkcjonowania Polski. Najważniejszym była absorpcja FS. Problemy ustroju terytorialnego, roli samorządu województwa, wreszcie samego kontraktu wojewódzkiego miały znaczenie drugorzędne. W sytuacji, gdy zaistniała konieczność skoncentrowania na sprawach podstawowych, kwestie te zeszły na dalszy plan nie z powodów ideologicznych (centralizm), ale czysto pragmatycznych (nie można zajmować się wszystkim).

W efekcie do Programu Wsparcia na rok 2004 trafiają środki na współfinansowanie ZPORR i INTERREG. Nie są przedmiotem negocjacji środki z Funduszu Spójności, z części „wieś” Programu Rolnego ani inne środki z programów operacyjnych, mających „terytorialne ukierunkowanie”. „Europejska” część finansowania programów NPR pozostaje w rękach agend rządowych.

2.3. Realizacja kontraktów

Analiza dotychczasowej krótkiej historii kontraktów pokazuje brak konsekwencji w realizacji długofalowej koncepcji budowania umownych stosunków pomiędzy rządem i samorządami. Nie ma jej w podstawowych regulacjach prawnych, nie ma w sferze skoordynowanego programowania rozwoju regionalnego, nie ma także w praktycznej sferze finansowania inwestycji istotnych dla rozwoju regionalnego. Wykonawcze akty prawne określające rządowe programy wsparcia opierały się na niewielkich alokacjach finansowych, z których znaczna część była z góry „adresowana” na konkretne inwestycje i zadania i nie pozostawiała samorządom pola dla realizowania własnych koncepcji rozwoju regionalnego. Rozporządzenia były wielokrotnie nowelizowane. Zmieniano wysokość alokacji, czas trwania kontraktu, który ponadto nie był wyraźnie związany z perspektywą czasową strategii i programów rządowych. Niekorzystny efekt dla realizacji programów wsparcia miało jednoroczne budżetowanie związane z perspektywą corocznie uchwalanego budżetu państwa.

a) regulacje prawne,

Z delegacji uzwrn w 2001 r. weszło w życie rozporządzenie RM w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002⁹. W maju 2002 r. rozporządzenie zostało istotnie znowelizowane m. in. poprzez przedłużenie okresu objętego kontraktem do 2003 r.¹⁰ nowelizowane. Kolejne tego typu rozporządzenie, to Program wsparcia na 2004 r.¹¹ Aktualnie toczą się konsultacje międzyresortowe w sprawie kolejnego programu wsparcia będącego rozporządzeniem ministra gospodarki z delegacji ustawy o NPR.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu Wsparcia na lata 2001-2002, Dz. U. 00 nr 122 poz. 1326

¹⁰ ¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu Wsparcia na lata 2001-2003 Dz. U. 02 nr 73 poz. 666

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu Wsparcia rok 2004 Dz. U. 04 nr 56 poz. 542

b) wymiar finansowy kontraktów,

Wielokrotne zmiany programów wsparcia, a także niezwiązanie ustaw budżetowych ustaleniami tych programów utrudniają analizę finansową kontraktów. Pierwsza edycja kontraktów (2001-2002) poprzez nowelę rozporządzenia została wydłużona do 2003 r. W Programie wsparcia 2001-2002 alokacja finansowa na 2001 r. wynosiła ogółem 2496,1 mln zł, a na 2002 r. 3151,9 mln zł. Nowelizowane rozporządzenie zmieniło alokacje na 2002 r. podwyższając ją do 2658,2 mln zł, zaś alokację na 2003 r. zmniejszyło do 2265,2 mln zł. Z budżetu państwa (bez Phare) w pierwszej wersji, na kontrakty w 2001 r. miało pójść 1594,8 mln zł, ostatecznie zapisano w nim 1,45 mld. Ta sama pozycja w budżecie państwa (bez Phare) na 2002 r. to 2,24 mld zł w Programie wsparcia 2001-2002 i 1,1 mld w Programie wsparcia na 2003 (tyle ostatecznie zapisano w budżecie). Plany w Programach wsparcia na 2003 i 2004 oraz alokacje budżetowe były zgodne, dlatego, że zrezygnowano z programowania wyprzedzającego budżet i dostosowano wielkości alokacji do zapisów w budżecie państwa. I tak na rok 2003 całość wydatków w kontrakcie, to 2,2 mld zł, z pominięciem Phare 1 mld. Alokacja na rok 2004, to 1,4 mld zł, z czego 424 mln przeznaczono na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach ZPORR i INTERREG III.

Krótką historią kontraktów pokazuje, że wieloletnie planowanie wydatków jest w Polsce wróżeniem z fusów, a ostateczne alokacje są efektem corocznych walk o budżet. W przyszłości, jedynym mechanizmem powodującym dostosowanie budżetu do wieloletnich programów rozwojowych, a nie odwrotnie stanie się konieczność współfinansowania FS. Programy z nimi niezwiązane nadal będą realizowane w drodze corocznej batalii o środki, co jest zjawiskiem bardzo niekorzystnym dla podejmowania decyzji inwestycyjnych.

Drugi problem związany z finansowaniem kontraktów wiąże się z faktem, że znacząca część alokacji stanowiły wydatki na inwestycje wieloletnie samorządów. „W praktyce okazały się one być (...) dominantą w zakresie rzeczowym kontraktów wojewódzkich”.¹² Do kontraktów wchodzi też regionalne programy Phare, jednak programowanie wydatkowania tych środków oraz instytucjonalny sposób ich wykorzystania w niewielkim stopniu zależały od samorządów wojewódzkich i lokalnych. W sumie, część „swobodna” kontraktów, stanowiąca rzeczywisty element umowy była bardzo niewielka. Została użyta na dofinansowanie wielu bardzo małych projektów.

c) określenie przedmiotu kontraktu,

Zawierane kontrakty opierały się na strategiach i programach wojewódzkich. Ich treścią były sprawy realizacyjne podzielone na programy operacyjne, priorytety, działania i zadania rozumiane jako konkretne przedsięwzięcia. „Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu kontraktów wskazuje wyraźnie, że ich poziom szczegółowości jest zbyt duży” pisał J. Płoskonka powołując się na informację Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa o realizacji kontraktów wojewódzkich w latach 2001-2002.¹³ Lektura informacji o realizacji kontraktów w 2002 r. potwierdza ten wniosek.¹⁴ Pewną dozę optymizmu wnosi pełniejsza analiza lat 2001-2003: „(...) w pierwszym roku realizacji

¹² Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu wsparcia na lata 2001-2003, Ministerstwo Gospodarki i Pracy

¹³ Dr Józef Płoskonka Stan realizacji polityki rozwoju regionalnego, maszynopis

¹⁴ Informacja o wykorzystaniu w 2002 roku a) dotacji celowej na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich (cz. 83 poz. 49), b) środków na współfinansowanie programów rozwoju regionalnego Phare (cz. 83 poz. 5), MGiPS, Departament Wdrażania Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2003 r.

Programu wsparcia podejmowano dużą ilość zadań o niskiej wartości jednostkowej (...) uśredniona wielkość statystycznego zadania kontraktowego wynosiła w 2001 r. ok. 870 tys. zł. Kolejne lata realizacji Programu wsparcia przyniosły m. in. racjonalizację wydatków z ich jednoczesnym mniejszym rozproszeniem; (...) kumulowano środki po to, aby zwiększać efekt rzeczowy i skuteczniej interweniować w wybranych przez samorządy dziedzinach”.¹⁵

Podsumowując: z punktu widzenia wymiaru finansowego oraz „widoczności” inwestycji, uruchomienie całej, skomplikowanej procedury kontraktowania nie miało sensu. Miałoby sens, gdyby stanowiło pierwszy krok w dłuższej perspektywie umawiania się rządu z samorządem, co do wydatkowania znacznych środków, przynoszących istotne efekty zarówno w skali województwa, jak i w skali kraju. W takim przypadku, wydatki poniesione na obsługę pierwszych kontraktów, których nikt nie obliczył, ale które były bez wątpienia niewspółmierne z rezultatami – miałyby sens jako inwestycja na przyszłość.

3. Pozytywne strony kontraktu wojewódzkiego

Wskazywano na różne aspekty przydatności kontraktów wojewódzkich, w większości mających charakter pewnej potencji – możliwości do wykorzystania, w przypadku właściwego użycia instrumentu¹⁶.

Część z nich akcentowała ustrojową przydatność kontraktów:

- decentralizacja państwa i wprowadzenie w życie zasady subsydiarności,
- odchodzenie od Polski resortowej w kierunku samorządowej,

Inne akcentowały ich pragmatyczną rolę:

- krok w kierunku przygotowania Polski do uczestnictwa w FS UE,
- możliwość koncentracji środków przeznaczonych na rozwój regionalny,
- przygotowanie administracji samorządu województwa do nowoczesnych metod tworzenia programów i innych dokumentów regionalnych, zarządzania wdrożeniem programów i ich monitorowania,
- wprowadzenie na dużą skalę do polityki krajowej zasad ewaluacji, w tym *ex ante*,
- stworzenie podstaw do budowania partnerstwa i integracji środowisk,
- stabilizacja sytuacji samorządu województwa w zakresie środków, jakie mogą pozyskać za pośrednictwem rządu.

MGiP podsumowując realizację kontraktów stwierdza, że „(...) realizacja kontraktów wojewódzkich w okresie 2001-2003 była procesem cechującym się: a) nowatorstwem – po raz pierwszy zastosowano na taką skalę tego rodzaju instrument; b) dynamiką – postrzeganą w rozmaitych płaszczyznach: finansowej, prawnej, organizacyjnej; c) elastycznością – dostosowywaniem warunków realizacji kontraktów do zmian zachodzących w otoczeniu społecznym i ekonomicznym”.¹⁷

¹⁵ Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu wsparcia na lata 2001-2003...

¹⁶ Por. np. Józef Płoskonka *Stan realizacji...*; wypowiedzi marszałków województw www.infoport.pl; *Rola kontraktów wojewódzkich* Internetowy Serwis Informacyjny MGPIPS www.mgpips.gov.pl

¹⁷ Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu wsparcia na lata 2001-2003...

Jak się wydaje – kontrakt wojewódzki nadal pozostaje szansą. Jest ona potrzebna i możliwą do wykorzystania tylko w określonych warunkach: gdy samorząd województwa będzie realnym partnerem rządu i gdy strony kontraktu będą traktowały go jako instrument osiągnięcia celów rozwojowych, a nie jako uciążliwą, niezbędną procedurę, którą trzeba „zaliczyć”, bo wymagają tego przepisy prawa.

4. Krytyka kontraktu regionalnego czy krytyka polityki regionalnej rządu?

Doświadczenia funkcjonowania kontraktów wojewódzkich wywołały znaczne rozczarowanie wśród samorządowców i ekspertów. Głównymi problemami budzącymi krytykę były:

- brak pewności, co powinno być przedmiotem kontraktu,
- przewaga rządu nad samorządem w negocjacjach,
- zbiurokratyzowania i drobiazgowość procedur.
- nieokreślone relacje z samorządami lokalnymi,
- czas trwania związany z procesami finansowania inwestycji.

4.1. Niejasne określenie przedmiotu kontraktu

Z niewielkimi wyjątkami, prawie wszystkie wydatki budżetu państwa ostatecznie mają miejsce na terenie jakiejś gminy, powiatu i województwa. Jakie kategorie wydatków są, a jakie powinny być przedmiotem kontraktu? Dla odpowiedzi na to pytanie warto wyodrębnić cztery kategorie wydatków i określić ich miejsce w polityce regionalnej w kontrakcie:

- inwestycje w regionach realizowane w ramach programów sektorowych,
- inicjatywy własne rządu w inwestycje i programy lokalne i regionalne,
- wspólne inwestycje rządu i jst,
- samodzielne inwestycje samorządu województwa i samorządów lokalnych.

a) inwestycje w regionach realizowane w ramach programów sektorowych,

Program sektorowy, to najogólniej program realizowany z inicjatywy rządu, administrowany przez struktury rządowe i/lub upoważnione przez te struktury, nieposiadający w swoich założeniach uwarunkowań w postaci określenia konkretnego miejsca w przestrzeni, gdzie miałyby być realizowane. Najczęściej za program sektorowy uważa się taki, w którym dostęp do środków mogą mieć podmioty posiadające określone cechy, do których nie zalicza się obszaru aktywności.

Tak rozumiane programy sektorowe nie stanowiły przedmiotu kontraktu w rozumieniu ustawy o NPR.

Ponieważ programy sektorowe zwykle gdzieś się realizują, a ponadto mają „wymiar” regionalny, granica pomiędzy programem sektorowym, a programem regionalnym może okazać się płynna. Najczęściej wymienianymi programami funkcjonującymi w Polsce jako sektorowe, a *de facto* będące regionalnymi są np. programy wobec wsi, inwestycje i programy z zakresu ochrony środowiska¹⁸, znaczenie dla województw mają duże inwestycje w obiekty zabytkowe i kulturalne a przede wszystkim polityka edukacyjna od przedszkoli do szkół wyższych, która ma wybitnie regionalny charakter, zaś w Polsce traktowana jest jako typowo sektorowa (resortowa).

¹⁸ J. Zaleski Warunki urzeczywistnienia 16 regionalnych programów operacyjnych w Polsce w okresie programowania wsparcia wspólnoty 2007-2013,

Jak się wydaje, potrzebna byłaby ustawowa definicja programu sektorowego i programu regionalnego po to by wyklarować to, co powinno być przedmiotem kontraktu. Założenia NSRR na lata 2007-2013 zdają się ostrożnie zmierzać w tym kierunku proponując „wprowadzenie regionalnej specyfiki do działań sektorowych, zwłaszcza na poziomie elastycznego formułowania działań programowych i ściślejszego współdziałania między programami sektorowymi i bezpośrednio z nimi związanymi regionalnymi programami operacyjnymi”.¹⁹

b) inicjatywy własne rządu w inwestycje i programy lokalne i regionalne,

Programy rządowe (inicjowane, finansowane i zarządzane przez agendy rządu), a ukierunkowane na określone obszary, zgodnie z uzwr a następnie ustawy o NPR powinny wchodzić do kontraktu wojewódzkiego. Analiza zapisów kolejnych budżetów państwa i decyzji Rady Ministrów (por. pkt. 4.2. b) pokazują, że praktyka w tym zakresie daleko odbiega od modelu idealnego.

Wyjątkiem od zasady zawierania w kontrakcie są programy interwencyjne (w przypadku klęsk żywiołowych, nagłych sytuacji kryzysowych), pilotażowych testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego, doradczych i informacyjnych. Należy stworzyć odrębną pulę środków przeznaczonych na reagowanie w takich przypadkach, która, gdy niewykorzystana, zasiliłaby w określonym momencie zgłoszone wcześniej albo nowe inwestycje prorozwojowe. Nie ma żadnych przeszkód, aby przypadkami tymi zajmowały się władze samorządowe województwa. Bezpośrednia reakcja rządu powinna mieć miejsce tylko w przypadku zaniechania interwencji przez władze regionalne.²⁰

c) wspólne inwestycje rządu i jst,

Tego rodzaju inwestycje i programy stanowią podstawowy zrąb kontraktu wojewódzkiego. Kontrakt jest, bowiem z zasady instrumentem wspierania przez rząd inicjatyw rozwojowych samorządu województwa. Tak, więc idealna sytuacja, to inicjatywa samorządu, realizacja inicjatywy i wkład własny samorządu przy wsparciu rządowym określonym w ramach kontraktu.

d) samodzielne inwestycje samorządu województwa i samorządów lokalnych,

W żadnej z omawianych ustaw tego rodzaju inwestycje nie należały do materii kontraktowej. Natomiast brak dostatecznej ilości środków na tego rodzaju inwestycje wydaje się bardzo istotny. Z punktu widzenia kontraktu wojewódzkiego brak środków własnych skutkuje m. in. tym, że inwestycje, które powinny być z założenia w pełni finansowane przez samorządy (bo są lokalne, małe, bo należą do zadań własnych jst itd.) muszą być wspierane przez rząd. Powiększają, więc bez racjonalnego uzasadnienia pole ingerencji rządu w politykę województwa oraz „rozmieniają na drobne” przedmiot kontraktowania.

¹⁹ Programy tego rodzaju mogą być realizowane przez rząd poza kontraktem (art. 19 uzwr oraz art. 37 ustawy o NPR). Przykładem mogą być interwencje w sytuacji nagłych zapaści na lokalnych rynkach pracy (Częstochowa, Ożarów)

²⁰ Środki na tego typu cele pochodzić mogą z budżetu krajowego, ale utworzenie rezerwy na tego rodzaju sytuacje kryzysowe przewiduje projekt nowego rozporządzenia w sprawie FS *Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, Brussels, 14.07.2004 COM(2004) 492 final, 2004/0163 (AVC)* (art. 49)

Andrzej Pyszkowski odnosząc się do sposobu realizacji polityki rozwoju regionalnego stwierdza: „Kontrakt nie jest, więc *de facto* umową zwartą przez partnerów dla realizowania obopólnie korzystnych przedsięwzięć. Jest to jedynie forma finansowania środkami centralnymi przedsięwzięć, których zdecydowana większość znajduje się w formalnej gestii samorządów lokalnych. W ten sposób kompetencje rzeczowe samorządów, szeroko zakrojone w ustawach ustrojowych, nie mogą być realizowane bez wsparcia finansowego ze strony centrum. Umożliwia to stronie rządowej praktyczną ingerencję we wszystkie niemal przedsięwzięcia rozwojowe samorządu województwa. Instrument kontraktu nabiera w tych warunkach cech dyrektywy wyrażonej w zawołowanej formie. (...) Kontrakt Wojewódzki w obecnych warunkach okazuje się być raczej symptomem odwrotu od decentralistycznych tendencji w organizacji państwa i finansów publicznych. Zapewnia, bowiem „centrum” możliwość ingerencji w przedsięwzięcia rozwojowe, pozostające w formalnej gestii samorządu terytorialnego, a kosztowne i pracochłonne procedury negocjacyjne są jedynie parawanem, skrywającym recentralizacyjny charakter tego instrumentu w zastosowaniu „tu i teraz”.²¹ Zdaniem Pyszkowskiego, warunkiem prowadzenia właściwej polityki rozwoju regionalnego powinna być reforma finansów państwa dająca temu samorządowi możliwość uprawiania samodzielnej polityki rozwoju regionalnego. Istotnym elementem polityki regionalnej jest zachowanie proporcji finansowych samorządu województwa i rządu. „Podstawowym wnioskiem wynikającym z przyjętego modelu ustrojowego państwa powinna być zasada dominacji polityki rozwoju województwa uprawianej przez określone województwo samorządowe nad polityką regionalną państwa skierowaną ku temu województwu. (...) Optymalna relacja polityki regionalnej państwa i polityki rozwoju województwa powinna pozostawić administracji rządowej tyle środków finansowych, by mogła podejmować skuteczne interwencje regionalne(...). Wówczas polityka regionalna państwa będzie mogła przyjmować postać działań korygujących, interwencyjnych i uzupełniających”.²²

Wszystko wskazuje na to, że podstawowe, a może nawet jedyne środki na rozwój regionalny w Polsce przez najbliższe lata pochodzić będą z FS, a te nie mogą być zarządzane bez porozumienia z rządem i KE. Województwa muszą respektować zarówno dokumenty o charakterze programowym, jak i zasady gospodarowania finansowego. Jeśli tak jest, należy zrobić wszystko, aby środki FS w możliwie wysokim stopniu były programowane, zarządzane i rozliczane przez województwa.

Podsumowując, inwestycje opisane w pkt. a) nie stanowią przedmiotu kontraktu, za to są ważnym elementem kontekstu polityki regionalnej województwa. Stąd postulaty dokładnego informowania województwa o rodzaju i zakresie tych inwestycji. Niewątpliwie powinno ono mieć miejsce, choć kontrakt nie jest najlepszym miejscem na realizację tego celu (por. pkt. 4.2 b). Również nie stanowią przedmiotu kontraktu inwestycje opisane w pkt. d) będące elementem polityki regionalnej samego województwa. Tego rodzaju inwestycje stanowią istotny kontekst kontraktu wojewódzkiego. Inwestycje opisane w pkt. b) i c) stanowią materię kontraktu, choć, jak powiedziano powyżej, wymagają dokładniejszego zdefiniowania.

²¹ A. Pyszkowski Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym, Warszawa, kwiecień 2003 r

²² J. Płoskonka Model instytucjonalny polityki regionalnej – propozycje i dylematy, w Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce, IBnGR, Gdańsk – Warszawa, 2000 r.

4.2. Samorząd – ułomna strona kontraktu

Zamierzeniem obu analizowanych ustaw było wzmocnienie pozycji samorządu województwa w układzie ustrojowym państwa, zwłaszcza względem rządu oraz względem innych podmiotów wywierających wpływ na ośrodki władne alokowania środków inwestycyjnych w województwie. Wzmocnienie to, nawet, jeśli nastąpiło, to w wymiarze znacznie mniejszym od oczekiwanego. Samorząd województwa miał niewielki wpływ na strukturę kontraktu, wielkość finansowania określoną w budżecie, zadania zapisane w kontrakcie. Nie wykorzystał też możliwości do wyrażania inicjatywy.

Wykorzystanie kontraktu przez rząd krytykowane było w następujących wymiarach:

- narzucanie samorządom inwestycji i programów, których nie chciały,
- skazanie samorządów województw na słabszą pozycję negocjacyjną ze względu na brak środków własnych i nikłe alokacje w kontrakcie,
- nierówność rządu i samorządu w zakresie zdolności programowania,
- tolerowanie równoległych stosunków władzy, samodzielna polityka rządu wobec regionów.

Ponadto, słabość samorządu województwa jako strony kontraktu objawiać się miała w niejasnych uregulowaniach, co do udziału w kontraktach i nierówności zamożności pomiędzy samorządem województwa i samorządami lokalnymi.

„Po dwuletnim okresie funkcjonowania nowych województw (...) pomiędzy centrum, jego zadaniami i możliwościami, a regionami i ich ustawowymi zadaniami i możliwościami realizacji istnieje olbrzymi dysonans” – pisał były marszałek województwa zachodniopomorskiego.²³ Po sześciu latach ma się ochotę powiedzieć to samo.

a) dyktat rządu wobec samorządu województwa

Najogólniej chodzi o narzucanie samorządom inwestycji i programów, których nie chciały skazanie samorządów województw na słabszą pozycję negocjacyjną ze względu na brak środków własnych i nikłe alokacje w kontrakcie. Jedną z form tego dyktatu było np. włączenie do kontraktów inwestycji/programów, na które województwo miało nikły wpływ. Dotyczy to zwłaszcza tzw. inwestycji wieloletnich i programów Phare. Obie pozycje były zaprogramowane jeszcze przed rozpoczęciem procedury kontraktowania. Inwestycje wieloletnie wynikały z poprzednich decyzji rządu i Parlamentu, a programy Phare z umów pomiędzy rządem RP i KE. Tzw. programy regionalne pojawiają się w Phare od edycji z 2000 r. jednak ich „regionalność” pozostawia wiele do życzenia w zakresie programowania²⁴ oraz realizacji²⁵. Obie pozycje musiały być włączone do kontraktu, jako – z założenia – zlokalizowane regionalnie. Obie też miały charakter przejściowy. Inwestycje wieloletnie mogły być zakończone decyzją samorządu województwa²⁶, choć trzeba przyznać, że ze społecznego i politycznego punktu widzenia decyzje tego rodzaju mogły być bardzo trudne. Z kolei nienegocjowalny, a będący elementem kontraktu program Phare kończy się w 2006 r.

²³ Z. Zychowicz Model polityki regionalnej państwa – uwagi na temat postulowanego kształtu, w: J. Szomburg (red.) Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych, Gdańsk, 2001

²⁴ Zwłaszcza dotyczy to komponentu małych i średnich przedsiębiorstw i rozwoju zasobów ludzkich, o z góry określonym kształcie, w którym województwa mogły ewentualnie dopisać liczbę dotacji czy usług realizowanych na własnym terenie.

²⁵ Ostatecznie odpowiadały za realizację agendy rządowe.

²⁶ Rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2003 par. 8a, (Dz. U. 02 nr 73 poz. 666)

Nauka, jaką warto wyciągnąć z obecności tych dwóch pozycji w kontrakcie, to konieczność uczynienia z kontraktu prawdziwej umowy poprzedzonej prawdziwymi negocjacjami i realizowanej rzeczywiście przez samorząd województwa, a nie przez inne organy.

b) nierówność rządu i samorządu w zakresie zdolności programowania

Jeśli strony umowy mają negocjować równoprawnie, to powinny mieć własne koncepcje tego, co zamierzają osiągnąć w negocjacjach. Obie analizowane ustawy dotyczące kontraktu dawały w tym zakresie znaczną przewagę rządowi. Uzwrr skupiała się na zestawie działań i dokumentów rządowych. Rząd podchodzi do negocjowania kontraktu zaopatrzonej w całą baterię dokumentów strategicznych i programowych opracowanych przez swoje agendy²⁷. Z kolei samorząd ma przedstawić wniosek z załączonym programem wojewódzkim, jednak ustawa nie określa, w jakim trybie ten program powstaje odnosząc się w tej kwestii do ustawy o samorządzie województwa. Ta z kolei w art. 14 ust. 3 stwierdza lakonicznie: „Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie” oraz w ustępie następnym „Samorząd województwa może w związku z realizacją strategii rozwoju województwa (...) występować o wsparcie ze środków budżetu państwa na realizację zadań zawartych w programach wojewódzkich.”²⁸. Ustawa o samorządzie województwa zakłada, więc, że samorząd ma własną strategię i na jej podstawie zbudowany program(-y) wojewódzki(-e), który służy do ukierunkowanego występowania o wsparcie jego realizacji. W przypadku uzwrw występowała, więc głęboka wiara ustawodawcy w samodzielność województw w zakresie programowania połączona z niedostatkiem szczegółowych regulacji prawnych mówiących o tym, kto, kiedy i jak tworzy program wojewódzki, a także, w jakim trybie wybiera się z tego programu elementy, które zostają zgłoszone do wsparcia przez rząd w ramach kontraktu.

Z kolei, ustawa o NPR mówi o programach regionalnych (art. 8) mając na myśli programy tworzone przez rząd. Zgodnie z tą ustawą, samorząd województwa występuje do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego z wnioskiem o przyznanie środków na realizację regionalnego programu operacyjnego (rządowego). Do programu załącza strategię i „odpowiednie programy wojewódzkie”²⁹ – w domyśle – jako materiał pomocniczy i porównawczy do rządowego programu operacyjnego. W praktyce za „odpowiednie programy wojewódzkie” podczas negocjowania kontraktu uznano po prostu listę przedsięwzięć, które województwo proponowało jako „konsumujące” przyznaną mu alokację. Wojewódzkie programy w rozumieniu ustawy o NPR oznaczały, więc program rządowy z określoną strukturą celów oraz kwotami alokacji na poszczególne cele i wojewódzkie listy konkretnych pozycji do sfinansowania. Zważywszy na poziom ogólności strategii wojewódzkich, rzadko zgłoszone przedsięwzięcie nie pasowało do jakiegoś fragmentu tej strategii. Rozbudowana w ustawie o NPR struktura instytucjonalna komitetów sterujących pozbawiała samorząd województwa autonomii nawet w tej ograniczonej roli, jaka było wypełnianie „szufladek” w regionalnym programie operacyjnym. Listy rankingowe ustalają panele ekspertów oraz komitety sterujące (por. pkt. 2.2).

Tak, więc krótka historia „kontraktowania” w polityce regionalnej opiera się z jednej strony na stosunkowo dobrze opracowanych dokumentach programowych rządu oraz słabszych strategiach

²⁷ Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Program Wsparcia

²⁸ Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1590 ze zmianami

²⁹ Na podstawie ustawy o samorządzie województwa (Dz. u. z 2001 r. nr 142 poz. 1590 ze zmianami)

wojewódzkich³⁰ i praktycznie nieistniejących (lub istniejących tylko formalnie) programach wojewódzkich. Teoretycznie, województwa miały możliwość ustanowienia własnych procedur w tym zakresie i wykonania samodzielnych prac. Jednak nie zrobiły tego ze względu na niedostatek zasobów kadrowych, kompetencji i warunków techniczno-organizacyjnych.³¹

Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2007-2013 wracają do wątku dokumentów programowych na poziomie województwa: „Polityka regionalna państwa wspiera (...) politykę rozwoju prowadzoną przez samorządy województw – o ile jest ona istotna z punktu widzenia całego państwa lub stanowią priorytetowy kierunek rozwoju dla danego województwa, zapewniający rozwiązanie kluczowych problemów rozwojowych i poprawiających jego konkurencyjność gospodarczą. W tym celu opiera się na analizie strategii rozwoju regionalnego”.³² Czyżby oznaczało to rezygnację z programów wojewódzkich?

Jeżeli województwa mają być merytorycznie równoważną stroną negocjacji kontraktu wojewódzkiego, nie mogą ograniczyć się jedynie do wypełniania pustych pól w tekście zredagowanym przez rząd. Muszą mieć własny program rozwoju, który stanowi podstawę negocjacji kontraktu.

Co jest potrzebne do stworzenia własnego, wojewódzkiego programu rozwoju, który mógłby merytorycznie i organizacyjnie stanowić podstawę dla równoprawnych negocjacji z rządem? Podstawową potrzebą jest kultura programowania rozumiana jako trwała zdolność do ustalania priorytetów i celów rozwoju, wybory projektów, pozyskiwania partnerów do realizacji projektów i wyznaczania struktur ich wdrażania. Właściwa realizacja tego celu zakłada:

- wprowadzenie prawnych uregulowań trybu opracowywania i statusu programu wojewódzkiego w odniesieniu do strategii i programów rządowych, które mogłyby stanowić podstawę działań samorządu w tym obszarze (obecnie ich nie ma),
- zachowywanie przez rząd odpowiedniej sekwencji czasowej przy opracowywaniu strategii i programów rozwoju tak, aby województwa miały szansę realnie zaistnieć w dyskusji merytorycznej,³³
- większy udział województw w opracowywaniu podstawowych dokumentów programowania zwłaszcza NPR i NSRR. Dokumenty te powinny się odnosić do poszczególnych województw dając rządową wizję inwestycji najbardziej potrzebnych w ich rozwoju i proponując bądź samodzielne finansowanie inwestycji tego rodzaju przez rząd (za zgodą województwa), bądź wsparcie ze strony rządu dla wspólnej realizacji takiej inwestycji,
- pełne i we właściwym czasie przesyłane informacje od rządu dla województw dotyczące rządowych/sektorowych programów inwestycyjnych rządu, mających wpływ na rozwój województw. Uzwrn nakazywała załączanie do kontraktu informacji ministrów właściwych oraz

³⁰ „(...) strategię regionalne przypominają szeroko rozstawione sieci, tak, aby – gdy tylko pojawi się jakiś projekt pomocowy lub szansa na inwestycję – można było bez żadnych wątpliwości powiedzieć: „tak, to jest zgodne z naszą strategią regionalną”. Te dokumenty wcale nie dążą do eliminacji projektów, zawężenia i operacjonalizacji celów. Wręcz przeciwnie: starają się na wszystkich poziomach celów zostawiać sformułowania otwarte i możliwie szerokie (...) rzadko koncentrują się na dwóch aspektach, w których trudno sobie wyobrazić sukces bez aktywności władz regionalnych. (...) Mam tu na myśli integrację wewnątrzregionalną jako najważniejsze regionalne zadanie polityczne oraz integrację europejską jako najważniejsze zadanie cywilizacyjne i instytucjonalno-techniczne”, J. Sepiół Refleksje i wnioski polityka regionalnego w: J. Szomburg (red.) *Polityka regionalna państwa ...*

³¹ Por. J. Zaleski Warunki urzeczywistnienia...

³² Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013, MGIP, Departament Polityki Regionalnej

³³ Niestety, nie miało to miejsca przy opracowywaniu żadnej edycji kontraktów. Od pierwszego Programu Wsparcia notuje się ogromny pośpiech zarówno w fazie programowania, jak i realizacji kontraktu. Skutkuje on brakiem własnej koncepcji samorządów i dostosowaniem ich do wzorca zaproponowanego przez rząd.

agencji rządowych o planowanych działaniach tych podmiotów na terenie poszczególnych województw. Były one włączane do kontraktu jako jeden z załączników. Jak się wydaje, informacje tego rodzaju nie są elementem potrzebnym do zawierania kontraktu wojewódzkiego, ponieważ w żadnym albo bardzo niewielkim stopniu dotyczą materii kontraktu. Dołączanie tego rodzaju informacji do kontraktów niepotrzebnie powiększało ich objętość i stanowiło uzasadniony obiekt krytyki kontraktu³⁴ Natomiast są one niewątpliwie potrzebne z punktu widzenia budowy programu rozwoju województwa i powinny być przesyłane przez rząd na etapie przygotowywania strategii, a zwłaszcza programów rozwoju województwa. Procedura postępowania w tej kwestii powinna być określona prawnie (por. tiret drugie),

- zasilenie administracji marszałkowskiej odpowiednią liczbą kadr zdolnych do opracowywania analiz i prognoz, strategii i programów, potrzebny jest również szeroki dostęp do zewnętrznych ośrodków eksperckich oraz placówek wyspecjalizowanych w zbieraniu i przetwarzaniu informacji (GUS i WUSy),
- własne środki rozwojowe samorządu województwa, o których wielokrotnie mówi się w tym opracowaniu, w tym kontekście stwarzają motywację do programowania wynikającą z oczekiwań społecznych (elektoratu) i odpowiedzialności politycznej za wydatkowane pieniądze,
- dopracowanie formuły partnerstwa przy programowaniu rozwoju regionalnego i wdrażaniu projektów pozwalające na wykorzystanie potencjału partnerów społecznych i gospodarczych, ale zarazem zachowujące jasność procesów i organów decyzyjnych i jasność, co do odpowiedzialności za podejmowane decyzje i ich skutki. Zasady i procedury realizacji partnerstwa powinny być formułowane samodzielnie przez samorząd województwa przy ogólnym tylko ich wymogu pozostawionym w powszechnie obowiązujących regulacjach prawnych.

c) tolerowanie równoległych stosunków władzy i samodzielna polityka rządu wobec regionów.

Istotnym problemem polityki było (i jest) wybiórcze traktowanie środków przeznaczonych na realizację kontraktu oraz na „pozakontraktową” politykę regionalną. W Parlamencie funkcjonuje zasada lokowania w ustawie budżetowej konkretnych inwestycji adresowanych regionalnie czy lokalnie. Koncepcje takich programów powstawały i były realizowane również przez rząd. Obszar realizacji tych programów, to gmina³⁵, kilka powiatów³⁶, województwo³⁷ lub kilka województw³⁸. Inicjatywa

³⁴ T. G. Grosse Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2003

³⁵ Przykładem może być uchwała Rady Ministrów przyjęta w kwietniu 2001 r. „Budowa Campusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego”. Program o wartości 820 mln zł (600 mln zł) z budżetu państwa miał być realizowany w latach 2001-2010.

³⁶ Program o takim charakterze to *Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2003* został uchwalony przez Radę Ministrów w trakcie pracy nad programem wsparcia i ponowiony, jako program wieloletni (2004-2013) uchwałą Rady Ministrów w sierpniu 2003 r. Obejmuje oddziaływanie 4 powiaty oraz dwa miasta. W pierwszej edycji miał mieć wartość 20,5 mln zł (budżet państwa 13,5), w drugiej ok. 100 mln zł.

³⁷ Mowa o Programie łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego przyjęty przez RM w styczniu 2003 o wartości ok. 500 mln) oraz o Zintegrowanym programie łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa oraz wielkiej syntezy chemicznej na terenie województwa małopolskiego” (2003).

finansowania tych przedsięwzięć nie pochodziła od samorządu województwa, a sposób jej przeprowadzania dowodzi po pierwsze braku nawyku myślenia w kategoriach podziału władz i umów pomiędzy rządem i samorządem województwa. Zwłaszcza rządowi trudno pogodzić się z koniecznością powściągnięcia samodzielnego (bez umowy z samorządem województwa) ingerowania w sprawy rozwoju intraregionalnego, a formuła programów interwencyjnych i pilotażowych, o których mowa w pkt. 4.1. b) nie zawsze daje się wykorzystać. Po drugie, dowodzi to wciąż istnienia równoległych stosunków władzy. Obok kontraktu egzystują inne formy realizowania polityki regionalnej, niewchodzące w zakres kontraktów wojewódzkich, w postaci programów realizowanych z inicjatywy rządu odpowiadającego na niejasno z punktu widzenia prawnego i formalnego artykułowane potrzeby „społeczne” czy „branżowe”, w postaci wywalczonych przez lobbies parlamentarne alokacji³⁹, które zakłócają obraz programowania rozwoju regionalnego i kontraktowania jego realizacji. W programach, o których mowa, samorząd województwa odgrywa rolę jednego z wielu partnerów społecznych.

Zapisy uzurrr zmierzały do eliminowania samodzielnych decyzji rządu w zakresie inwestycji rozwojowych w województwie oraz do eliminowania równoległych stosunków władzy w tym zakresie polegających np. na lokowaniu istotnych inwestycji w województwie w wyniku gier parlamentarnych czy administracyjnych prowadzonych przez różnego typu grupy lobbujące. Wszystkie ważne inwestycje rozwojowe miały być efektem porozumienia rządu z ustrojowo określoną władzą właściwą ds. rozwoju regionalnego, czyli z samorządem województwa. Gdyby zasadę tę połączyć z odpowiednim wyposażeniem samorządu województwa w środki finansowe pozwalające na realizowanie własnej polityki, w ciągu kilku lat doszłoby do znacznego uporządkowania organizacji państwa.

Pytanie, jakie się nasuwa w związku z powyższym, to czy dążenie do porządkowania sytuacji w zakresie programów i inwestycji regionalnych i lokowanie ich w ramach kontraktu ma sens i rokuje nadzieje na powodzenie w sytuacji, w której z jednej strony samorząd województwa nie ma wystarczającej legitymizacji politycznej i autorytetu (pomimo dysponowania uprawnieniami wynikającymi z zapisów prawa) w układzie instytucji politycznych kraju, a z drugiej strony „zorganizowanie” pozakontraktowej alokacji lokalnej i regionalnej jest czynnikiem silnie nagradzającym polityczne lobbies i reagujący na ich oczekiwania rząd? Idea kontraktu stoi w sprzeczności z jednym z podstawowych założeń polskiego sposobu uprawiania polityki. Polityk idzie do Sejmu czy rządu często jako emisariusz społeczności lokalnej czy grupy branżowej i obok zadań z zakresu ogólnopaństwowego, rozliczany jest z tego ile dla tej społeczności czy grupy zrobił.

W tym kontekście warto też poruszyć problem programów obejmujących kilka województw. Na ile powinny one wchodzić do kontraktu? Czy zasadne byłoby zawieranie odrębnych kontraktów pomiędzy rządem i grupą województw?⁴⁰ Nie należą do takich inwestycji programy rozwoju przedsiębiorczości, zatrudnienia, rozwoju turystyki itd. realizowane na obszarze kilku województw. Ten typ programów stanowić powinien typowy przykład inicjatywy rządu określającego cele wydatkowania w polityce

³⁸ Np. program *Ochrona brzegów Bałtyku* w czerwcu 2002 r. RM podjęła decyzję o potrzebie uchwalenia takiej ustawy.

³⁹ Niewiele z nich znalazło swoje miejsce w kontrakcie wojewódzkim, rzadkim wyjątkiem jest metro warszawskie w 2003 r.

⁴⁰ Kontrakty w takim kształcie proponuje się w *Założeniach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, Warszawa, 30 kwietnia 2004 r.

regionalnej. Inna jest sytuacja inwestycji wykraczających ponad jedno województwo, których nie da się podzielić na odrębnie realizowane części wojewódzkie. Jeśli jest to inwestycja czysto rządowa lub rządowo-prywatna oraz jeśli nie jest możliwe wydzielenie części wojewódzkich, powinna być traktowana jako sektorowa i realizowana poza kontraktem. Jeśli rząd oczekuje wkładu własnego województwa – inwestycja powinna znaleźć się w kontrakcie zawierającym z tym województwem.

Kontrakt wojewódzki ma charakter dopełniający regulacje ustrojowe w zakresie podziału władz pomiędzy rządem i województwami. Wzmacnia pozycję samorządu województwa jako władzy właściwej dla spraw rozwoju regionalnego w województwie. Koncepcje kontraktu pomiędzy rządem i grupą województw, a także rządu i grupą jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego (zespołem powiatów czy gmin) zamazują ustrojowy wymiar kontraktu dając znacznie większe znaczenie inicjatywie rządu oraz inicjatywie innych podmiotów w stosunku do organu ustrojowo odpowiedzialnego za politykę regionalną województwa.

4.3. Biurokracja i drobiazgowość

Zwraca na nią uwagę wielu komentatorów: „...strona rządowa nałożyła na samorządy województw bardzo skomplikowane wymagania dotyczące przygotowania dokumentacji kontraktowej, które okazały się bardzo pracochłonne, kłopotliwe, a które miały – jak się okazało - znikome znaczenie dla stymulowania działań samorządowych w kierunku rozwoju regionalnego”.⁴¹

Kontrakty zawierały dużą liczbę małych przedsięwzięć, choć jak wskazuje sprawozdanie z ich wykonania tendencja w czasie była pozytywna – następowała koncentracja środków i kumulowanie się projektów (por. pkt. 2.3. b).

Szczególnie rozbudowana była sprawozdawczość, która jednak nie wynika ze specyficznych regulacji dotyczących kontraktu wojewódzkiego ani z błędnego podejścia stron, ale jest rezultatem innych przepisów dotyczących gospodarowania pieniędzmi publicznymi. Podstawą jest tu ustawa o finansach publicznych, która nakłada na dysponentów części budżetowych sprawowanie nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek i nakaz, co najmniej raz na kwartał oceniania realizacji zadań, wykorzystania dotacji, przestrzegania przepisów, zgodności wydatków z przeznaczeniem itd.⁴² Dla sprawnego wykonywania tych zadań powstają akty prawne niższego rzędu (w tym rozporządzenia, wytyczne, umowy z beneficjentami) określające szczegółowo sposób klasyfikowania dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, dokonywania wydatków, sposoby i terminy informowania o wydatkach, terminy i wzory sprawozdań, czas ich przechowywania itd. Nieprzestrzeganie reguł (nawet nieumyślne) grozi karami wobec osób⁴³ lub instytucji czy społeczności.⁴⁴

Drobiazgowość rozliczeń i sprawozdań wynika również z wymogów systemu kontroli wydatkowania środków publicznych. NIK, UKS, instytucje zarządzające FS i inne służby kontrolne wymagają pełnego zakresu informacji. A zatem polski system prawny oraz praktyka jego stosowania buduje kulturę

⁴¹ T.G. Grosse Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2003, str. 34

⁴² Ustawa o finansach publicznych Dz. U. 03 nr 15 poz. 148 (ze zmianami) art. 91

⁴³ Art. 147 ustawy o finansach publicznych - kary dla kierowników jednostek.

⁴⁴ art. 93 ust. 7 (wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo do otrzymania dotacji przez kolejne 3 lata).

biurokratycznego dokumentowania wydatków i zbierania dokumentów na każdą okazję dla udowodnienia, że wydatki były realizowane z należytą starannością.

Podsumowując: w zakresie wielkości inwestycji, województwa szybko zareagowały i kolejne edycje kontraktów owocowały wzrostem rozmiarów i koncentracją inwestycji. Efekt ten można by wzmocnić, gdyby przedmiotem kontraktu były programy i duże inwestycje. Można tu wzorować się na regulacjach unijnych dotyczących FS.⁴⁵ Jeśli zaś idzie o sprawozdawczość, to zbiurokratyzowanie kontraktu nie było zapewne większe jak zbiurokratyzowanie dokumentowania i sprawozdawania innych wydatków ponoszonych w naszym kraju ze środków publicznych. Problemem podstawowym było odczucie nieadekwatnie dużego zakresu dokumentacji, znacznych kosztów jej wykonania (nikt go nie obliczał) w porównaniu z nikłymi efektami kontraktów: niewielkiej wartości wykonywanych zadań i małego ich znaczenia dla rozwoju województwa. Gdyby kontrakty przewidywały realizację zadań o pierwszorzędym znaczeniu dla gospodarki i spraw społecznych w województwie, gdyby za ich pomocą rozwiązywano podstawowe problemy województwa, narzekania na biurokrację mieściłyby się bez wątpienia w „normie” narzekań na sposób działania administracji i kontroli wydatków publicznych.

4.4. Relacje z samorządami lokalnymi

Samorządowe województwo negocjując kontrakt działa w imieniu samorządów lokalnych. Ustrój terytorialny Polski przewiduje zarazem niezależność samorządów wszystkich szczebli. Występowanie samorządu województwa w imieniu gmin i powiatów wiąże się z następującymi problemami:

- merytorycznej koordynacji pakietu przedsięwzięć do realizacji w ramach kontraktu, która powinna odbywać się w drodze włączenia wszystkich samorządów w proces programowania, budowania strategii i programu województwa,
- proceduralnego problemu umów i porozumień realizacyjnych pomiędzy samorządem województwa i innymi jst określającymi zasady wykonywania zobowiązań wynikających z kontraktu,
- stosownego udziału finansowego poszczególnych jst w realizacji kontraktu.

Żaden z tych problemów nie został rozwiązany w sposób zadowalający. Słabość samorządu województwa w zakresie programowania (por. pkt. 4.2. b) skutkowałą nie tylko nierównymi relacjami z rządem, ale również brakiem możliwości merytorycznego (w oparciu o program) koordynowania inicjatyw samorządów lokalnych. O ile jeszcze strategie wojewódzkie powstawały w sposób partnerski, o tyle etap programowania sprowadzał się do dość chaotycznego konkursu projektów lokalnych, których wybór zależał bądź od siły przebiccia poszczególnych jst w gremiach decyzyjnych (zarząd, sejmik, komitety sterujące).

Istotnym problemem ustrojowym jest brak wystarczających środków własnych samorządu województwa dla prowadzenia polityki rozwoju. „Dzisiaj – partnerstwo pewnego typu jest wymuszone tym, że wojewódzki szczebel samorządowy nie ma do dyspozycji wystarczającej ilości własnych środków finansowych”- pisał J. Zaleski⁴⁶. Nie byłoby rzeczą właściwą, gdyby samorząd województwa był jedyną stroną finansującą kontrakt. Realizacja programu rozwoju województwa musi zakładać

⁴⁵ Op. np. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy w sprawie Funduszy Strukturalnych, pkt. 34) i 36).

⁴⁶ J. Zaleski Warunki urzeczywistnienia...

finansowe uczestnictwo wszystkich jst w tym procesie. Wyzwaniem jest osiągnięcie w tym zakresie jakiejś równowagi. Brak środków na szczeblu wojewódzkim prowadzi, bowiem do patologii:

- nie realizuje się ważnych przedsięwzięć o skali regionalnej,
- kontrakty zawierają za to wiele przedsięwzięć lokalnych,
- samorząd województwa zamiast programowego koordynatora i ważnego inwestora, wchodzi w rolę „filtru negocjacyjnego”, czyli podmiotu, który ma prawnie zagwarantowane prawo zgłaszania inwestycji lokalnych do finansowania krajowego i unijnego i korzysta z tego prawa prowadząc „polityczne” rozgrywki.

Wreszcie, koordynacyjna rola samorządu województwa w stosunku do lokalnych jst opierać się powinna na jasno określonych procedurach umów samorządu województwa z partnerami lokalnymi dotyczącymi wykonania zadań i powiązanych z procedurami monitoringu, oceny i reagowania na nieprawidłowości. Zestaw tych procedur powinien stanowić „otoczenie” kontraktu.

4.5. Czas trwania kontraktu

Jeśli kontrakt ma stanowić instrument wykonania strategii i programów rozwoju, powinien być czasowo skoordynowany z okresem ich obowiązywania. Rzut oka na okresy realizowania programów wsparcia (por. pkt. 2.3. a) pokazuje, że w dotychczasowej historii kontraktów związek ten był znikomy. Brak jasnego przełożenia rządowych dokumentów strategicznych na kontrakty, jak również niejednoznaczne związanie kontraktów z FS rodzi wrażenie równoległych, mało powiązanych ze sobą historii programów i kontraktów. Czas trwania kontraktu w znacznie większej mierze niż logiką programowania, uwarunkowany był harmonogramem procesów politycznych. Pierwsza edycja obowiązywać miała do momentu wejścia Polski do UE i opierała się na założeniu, że następne skoordynowane będą z wykorzystaniem FS. Decyzją rządu, pierwsza edycja została przedłużona o rok, a następna obejmowała już tylko 2004 r., co zważywszy na materię kontraktu (inwestycje i programy o wieloletnim horyzoncie) oraz istnienie jednorocznego budżetu państwa na tenże 2004 r. stawia pod znakiem zapytania dorzeczność zawierania kontraktu. Cała procedura niepotrzebnie zabiera czas, który można byłoby lepiej spożytkować na opracowanie jednorocznego budżetu państwa czy jst.

Czas trwania kontraktu, to nie tylko okres od jego zawarcia do zakończenia realizacji. Czas ten zawiera w sobie także okres negocjowania. Negocjacje dotyczące edycji kontraktu w danym roku powinny być prowadzone zasadniczo przez cały rok poprzedzający. Dzięki temu można by rozsądnie skoordynować plany rządu oraz programy województw, a także prace nad programami wieloletnimi z pracami nad budżetem państwa. Najpierw na poziomie ogólnych celów i struktury alokacji, następnie na poziomie konkretnych programów i inwestycji do realizacji. W praktyce kontraktowania negocjacje dotyczyły tylko tej ostatniej fazy.

„Poważną trudnością przy realizacji dotychczasowych kontraktów były zbyt krótkie terminy wyznaczone przez stronę rządową na poszczególne etapy pracy. Skutkowało to niedokładnością lub błędami w przygotowaniu przez samorządy odpowiedniej dokumentacji, a także w niektórych przypadkach – nietrafionymi decyzjami alokacyjnymi z punktu widzenia regionalnego. 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, z wyprzedzeniem nawet kilkunastomiesięcznym” pisze Departament Polityki Regionalnej MGIP.⁴⁷

Czynnikiem utrudniającym właściwe umieszczenie kontraktu w czasie są ułomne regulacje wieloletniego programowania w Polsce dotyczące zarówno rząd, jak i jst. Brakuje jednoznacznego oparcia prawnego dla wieloletnich programów inwestycyjnych, które mogą mieć tylko charakter indykacyjny. Jednoroczna konstrukcja budżetu powoduje niestabilność finansową. Nigdy nie można być pewnym czy program/inwestycja uzyska założony poziom finansowania w kolejnym roku. „Dużym problemem w dotychczasowych edycjach kontraktów wojewódzkich okazało się nieprzechodzenie środków przeznaczonych z budżetu państwa na finansowanie kontraktów na kolejny rok budżetowy. Przy dużym tempie pracy zawężenie realizacji dotacji budżetowej jedynie do jednorocznego horyzontu czasu jest poważnym utrudnieniem dla prowadzenia działań na rzecz rozwoju regionalnego”.⁴⁸ Wymaga też rozliczania w skali roku, co rzadko idzie w parze z logiką i harmonogramem realizacji programu/inwestycji.

Podsumowując: okres obowiązywania kontraktu powinien być kilkuletni. Zważywszy na harmonogram realizacji FS najlepiej, aby w odniesieniu do edycji 2002-2006 kolejny kontrakt obejmował lata 2005-2007 (okres wydatkowania z możliwością rozliczenia w okresie późniejszym), zaś kontrakt na lata 2007 – 2013 mógłby obejmować dwa okresy kontraktowe: okres 2008-2011 oraz 2012 - 2014.

5. Podsumowanie – warunki przydatności kontraktu w polityce regionalnej państwa

Niniejsze opracowanie, a także inne znacznie dokładniejsze analizy skłaniają do stwierdzenia, że kontrakty wojewódzkie realizowane dotychczas nie spełniły oczekiwań, co do ich roli w zakresie ustrojowym oraz w wymiarze bardziej pragmatycznym. Dotychczasowe doświadczenia realizacji kontraktu rozczarowują. Niemniej, funkcja kontraktu w polityce regionalnej państwa nadal wydaje się istotna, choćby, dlatego, że nie ma koncepcji, co w zamian? Jak się wydaje nie ma powrotu (nikt zresztą go nie proponuje) do systemu scentralizowanego zarządzania rozwojem regionalnym przez administrację rządową. Odwrotnie, dokumenty programowe rządu na następny okres programowania FS przewidują dalszą decentralizację polityki rozwoju regionalnego. Oczekują tego politycy, zwłaszcza związani z samorządem terytorialnym, eksperci, środowiska opiniotwórcze.

Nadal występuje, więc potrzebna instrumentu koordynacji funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za rozwój regionalny: rządu, samorządów województwa i samorządów lokalnych. Potrzebny jest mechanizm kreujący odpowiedzialność za realizację przedsięwzięć i programów rozwojowych: za ich zgodność z przyjętymi strategiami i programami, za zapewnienie współfinansowania, za racjonalną i właściwą realizację powierzonych przedsięwzięć, za ocenę ich skutków dla rozwoju województwa. Kontrakt wojewódzki nadal zachowuje potencję w tym zakresie. Właściwe użycie tego instrumentu wymaga jednak znacznego wysiłku dla osiągnięcia pożądaných rezultatów. Potrzebne są korekty prawa, ale przede wszystkim potrzebna jest wola wszystkich uczestników procesu programowania i wdrażania przedsięwzięć rozwoju regionalnego dla osiągnięcia

⁴⁷ *Raport o polityce regionalnej*, Departament Polityki Regionalnej MGIP, Warszawa, 2004

⁴⁸ *Raport o polityce regionalnej...*

znacznie wyższej niż dotychczas kultury programowania, negocjowania umowy, jej realizowania, monitorowania i oceny.

Kontrakt nie stał się umową pełnoprawnych stron, ale instrumentem realizacji polityki rządowej, a także „filtrem” dla uzyskania przez JST dostępu do dofinansowania ich inwestycji. „Jeżeli samorząd województwa będzie pozbawiony wolnych środków własnych, które może swobodnie uruchomić na przedsięwzięcia wynikające z przyjętej przez siebie strategii rozwoju, to trudno nazwać go partnerem kontraktu, co najwyżej jego beneficjentem. Oznacza to jednak, że cele rozwoju regionalnego zostaną mu narzucone przez kontrakt. Przystanie, więc być podmiotem rozwoju regionu” pisał J. Płoskonka.⁴⁹ Jak się wydaje, przecenił rolę kontraktu. Cele rozwoju regionalnego zostały narzucone województwom nie poprzez kontrakt, ale dokumenty programowe rządu i idące za nimi akty prawne, zaś struktura organizacji wykorzystania środków strukturalnych (komitety sterujące, panele ekspertów, zatwierdzanie przez rząd, umowy podpisywane i nadzorowane przez wojewodów) uszczupliła wyraźnie podmiotowość samorządu województwa w sferze rozwoju regionalnego.

Reforma finansów publicznych jest warunkiem *sine qua non* dla zachowania sensu pozostawienia kontraktu wojewódzkiego. W innym przypadku wystarczy dopracować stosowny schemat partnerskich komitetów sterujących oraz ogłosić konkurs na projekty wśród chętnych dysponujących środkami na współfinansowanie.

Warunki właściwego użycia instrumentu, jakim jest kontrakt, zapewniającego jego przydatność dla polityki regionalnej są następujące:

- a) przyjmując dotychczasowe określenie stron kontraktu powinno być jasne zdefiniowanie przedmiotu kontraktu, zwłaszcza po stronie programów i przedsięwzięć realizowanych przez rząd. Powinna powstać jednoznaczna definicja programów sektorowych (rządowych) i regionalnych, która uniemożliwi, a przynajmniej utrudni próby realizacji programów/inwestycji rządowych niezgodzonych z samorządem województwa,
- b) środki FS UE powinny być przedmiotem kontraktu,
- c) okres objęty kontraktem powinien być odpowiedni do zakresu czasowego i finansowego inwestycji i programów realizowanych w ramach kontraktu oraz ściśle związany z okresami programowania FS, które stanowią główną część finansowania przedsięwzięć w ramach kontraktów. Reforma finansów publicznych umożliwić powinna wieloletnie budżetowanie inwestycji i programów,
- d) obok czasu na realizację kontraktu potrzebny jest również odpowiednio długi czas na jego negocjowanie pozwalający na uzgodnienie pomiędzy stronami warunków wyjściowych, priorytetów i struktury finansowania,
- e) przedmiot kontraktu powinien być zdefiniowany, podobnie jak w regulacjach dotyczących FS, na poziomie programów (opis powinien zawierać informacje o instytucji zarządzającej, beneficjentach, instrumentach wspierania i trybie udzielenia pomocy) oraz indywidualnie określonych dużych, jednostkowych inwestycji istotnych z punktu widzenia rozwoju regionalnego województwa. Przedmiotem kontraktu powinny być wyłącznie programy i inwestycje znaczące dla rozwoju województwa, związane z jego strategią i programem

⁴⁹ J. Płoskonka Stan realizacji ...

rozwoju. Programy i inwestycje lokalne powinny wbudowywać się w program wojewódzki i nie stanowić materii kontraktu. Nie można kontynuować polityki wspierania rutynowych zadań własnych jst w ramach kontraktu,

- f) samorząd województwa powinien mieć pewną elastyczność w zakresie modyfikacji harmonogramu, alokacji i in, zwłaszcza, że kontrakty powinny być realizowane w perspektywie kilkuletniej,
- g) samorząd województwa odpowiadać powinien i być rozliczany za realizację w/w programów oraz inwestycji,
- h) rozliczanie kontraktów wojewódzkich powinno odbywać się na dwóch poziomach. Pierwszy – dotyczyłby oceny skutków realizowanych programów i dużych inwestycji dla rozwoju województwa. Ocena bazowałaby na zakładanych efektach w dokumentach programowych. Drugi – byłby „normalnym” rozliczeniem finansowym realizowanym w trybie określanym w stosownych aktach prawnych i uwzględniającym wszelkie zasady rachunkowości, sprawozdawczości itd.
- i) Samorząd województwa powinien dysponować odpowiednimi środkami na realizację polityki regionalnej województwa. Środki te powinny pozwolić na zachowanie właściwej pozycji negocjacyjnej zarówno z rządem, jak i z samorządami lokalnymi. Należy zmienić sytuację, w której samorząd województwa pozostaje depozytariuszem kontraktu tylko i wyłącznie z powodu rozstrzygnięć prawnych (ustawowych) i nie ma możliwości wystąpienia jako partner „inwestycyjny”. Reforma finansów publicznych powinna dać województwom środki własne, które trafić powinny na konto samorządu i przezeń być zarządzane. Inaczej, samorząd nigdy nie nauczy się odpowiedzialnego, racjonalnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.,
- j) Samorząd województwa powinien osiągnąć wysoki poziom kompetencji w zakresie programowania rozwoju regionalnego. Dotyczy to wymiaru merytorycznego i organizacyjnego (administracyjnego). Urzędy marszałkowskie i ich instytucjonalne otoczenie muszą kompetentnie programować, dokonywać wyboru inwestycji, koordynować działania jst i partnerów, negocjować z rządem, oceniać realizację kontraktów, zwłaszcza z punktu widzenia strategii rozwoju województwa. Niezbędne jest wsparcie województw w drodze odrębnego programu pomocy technicznej obejmującego kadry administracji wojewódzkiej, ośrodki eksperckie, instytucje statystyczne, lokalne jst oraz innych partnerów zaangażowanych w przedsięwzięcia regionalne. Program taki powinien być uruchomiony jak najszybciej,
- k) Powinny powstać procedury i akty prawne określające programowanie rozwoju regionalnego na poziomie województwa uwzględniające podstawy merytoryczne do tego programowania w województwie (ośrodki ekspertyzy) oraz w rządzie (informowanie samorządów o działaniach i zamierzeniach rządu), zasadę partnerstwa (jak samorzady lokalne uczestniczą w programowaniu rozwoju województwa),
- l) Samorząd województwa powinien odzyskać swoją ustrojową rolę – organu odpowiedzialnego za politykę regionalną w województwie. Należy zrezygnować z instytucji „obudowujących” go: komitetów sterujących i obowiązkowych paneli ekspertów (zwłaszcza zatwierdzanych przez

rząd). Z mocy prawa, rolę takiego komitetu powinien pełnić zarząd województwa. Poziom konsultowania się zarządu z lokalnymi jst, partnerami społecznymi i ekspertami powinien być przedmiotem decyzji samorządu województwa, a stosowne procedury powinny być uchwalone przez sejmik województwa.

6. UE, NPR a kontrakty

Koncepcja kontraktu w polityce regionalnej nie ma charakteru samoistnego, jest wynikiem treści i koncepcji wdrażania tej polityki. Przyjmując założenie, że FS będą podstawowym narzędziem realizacji polityki regionalnej należy odnieść koncepcję kontraktu do przewidywanego sposobu wdrażania FS w okresie 2007-13. W tym celu rozważyć należy propozycje Komisji Europejskiej i przeanalizować polską politykę wykorzystania FS, a w jej ramach – kontrakt wojewódzki.

6.1. Projekt nowej regulacji dotyczącej funduszy strukturalnych

Nowy projekt rozporządzenia ogólnego dotyczący funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁵⁰ oraz projekty rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy⁵¹, mające znaczne szanse na wejście w życie⁵² określają następujące zasady wdrażania FS:

- cele interwencji UE,

Proponuje się trzy nowe cele: Konwergencja, Konkurencyjność i Zatrudnienie w Regionach oraz Europejska współpraca terytorialna. Jak się wydaje Polska ma szansę w całości zmieścić się w celu Konwergencja, który nota bene skupia 77% całości środków FS.

- zmniejszenie liczby funduszy i innych instrumentów polityki strukturalnej UE

Proponuje się pozostawienie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz funduszu rolnego, który łączyłby dotychczasowe instrumenty orientacji i gwarancji rolnej. Proponowane jest zlikwidowanie inicjatyw wspólnotowych, co oznacza, że dotychczasowe cele inicjatywy EQUAL weszłyby do EFS; LEADER do funduszu rolnego, a INTERREG do EFRR.

- programy jednofunduszowe,

Dla uproszczenia rozliczeń i wymogów administracyjnych, proponowane jest konstruowanie programów finansowanych z jednego funduszu i poniechanie tzw. funduszy zintegrowanych (jakim jest np. ZPORR) finansowanych z więcej niż jednego funduszu.

Propozycje zawarte w projektach rozporządzeń należy traktować z powagą, jako wytyczne dla konstrukcji NPR 2007-13 oraz związanej z tym polityki rozwoju regionalnego. Gdyby projekty te stały

⁵⁰Projekt *Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund*, Brussels, 14.07.2004 COM(2004) 492 final, 2004/0163 (AVC)

⁵¹ Projekt *Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund*, Brussels, 14.07.2004 COM(2004) 495 final, 2004/0167 (COD), projekt *Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund*, Brussels, 14.07.2004 COM(2004) 493 final, 2004/0165 (COD)

⁵² *Stanowisko polski w sprawie polityki spójności Unii europejskiej w latach 2007-2013* Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 kwietnia 2004 r. jest, z małymi uwagami, przychylny projektowi rozporządzenia.

się prawem, w znacznej mierze determinowałyby kształt instytucjonalny polskiej polityki rozwoju regionalnego, dla której podstawowym źródłem finansowania w ciągu najbliższego dziesięciolecia pozostaną FS EU.

Z polskiej perspektywy, nowy okres programowania stwarza wiele wyzwań. Po pierwsze, interwencja FS w sensie wartości finansowania będzie miała znacznie większy rozmiar aniżeli w okresie 2002-2006.⁵³ Oznacza to z jednej strony zwiększenie możliwości inwestowania, z drugiej strony stwarza wyższe wymogi dotyczące sensownego lokowania inwestycji (programowanie) a także znacznie większy wysiłek współfinansowania środków unijnych. Powstaje pytanie, czy Polskę w ogóle stać byłoby na prowadzenie innej (dodatkowej - własnej) polityki rozwoju poza tą, która byłaby realizowana przy udziale środków UE? Jeśli nawet tak, to w bardzo niewielkim zakresie. Po drugie, nowe wymogi, zwłaszcza dotyczące programów jednofunduszowych stwarzają znaczne problemy z rozsądnym ustrukturyzowaniem programów operacyjnych i podziałem środków pomiędzy programy sektorowe (rządowe) i regionalne. W załączniku 1 schematycznie przedstawiono możliwe cele wykorzystania funduszy strukturalnych 2007-2013 w ramach celu Konwergencja w projektowanych rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady w podziale na obszary polityki strukturalnej realizowanej przez rząd i województwa w aktualnym układzie kompetencyjnym w Polsce. Jak widać, niewiele celów mieści się w formule jednofunduszowej. W większości przypadków mamy do czynienia z podziałem zadań pomiędzy rządem i samorządem. Zastosowanie formuły programów jednofunduszowych musiałoby się wiązać ze zmianami kompetencyjnymi w strukturze państwa.

6.2. NPR 2007-2013

W pierwszym okresie programowania wszystkie PO zarządzane są przez agendy rządowe. W kolejnym okresie rząd RP proponuje 16 wojewódzkich programów operacyjnych. Zapowiedź pojawia się w Założeniach NPR 2007-2013 oraz w Założeniach NSRR. „(...) Województwa powinny samodzielnie formułować programy operacyjne dostosowane maksymalnie do uwarunkowań regionalnych”.⁵⁴ „Ważnym instrumentem polityki regionalnej państwa w latach 2007-2013 będzie 16 programów operacyjnych rozwoju regionalnego. (...) W systemie zdecentralizowanym w ramach szesnastu programów operacyjnych funkcje instytucji zarządzającej powinny pełnić samorzady województw. Oznacza to przekazanie samorządom kompetencji w zakresie realizacji finansowej programów, monitoringu i oceny tych programów, obowiązku regularnych spotkań tych samorządów z urzędnikami Komisji Europejskiej w celu monitorowania pomocy itp.”⁵⁵

Nieformalne informacje od przedstawicieli KE wskazują na znaczne obawy Brukseli, co do wydolności polskich struktur administracyjnych, centralnych i wojewódzkich w zakresie programowania, zarządzania, unikania nieprawidłowości, prawidłowej oceny i efektywności wydatkowania FS w ewentualnym systemie zdecentralizowanym.

⁵³ W różnych analizach mowa o ok. 50 mld € (w obecnym okresie wkład Wspólnoty wynosi 11,4 mld €).

⁵⁴ Założenia Narodowego Planu Rozwoju

⁵⁵ Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej (bez daty)

Jak będzie wyglądać nowa struktura programów operacyjnych nie jest, więc kwestią oczywistą. Autorka proponuje rozważenie dwóch schematów tej struktury. W załączniku 2 przedstawiony jest schemat wielu PO, w załączniku 3 – niewielu (sektorowych) PO.

6.3. Schemat wielu zdecentralizowanych programów operacyjnych,

a) ile programów operacyjnych?

Z deklaracji zawartych w dokumentach rządowych wynika, że miałyby być 16 regionalnych PO. Z nieformalnych informacji wiadomo, że w koncepcji MGiP „regionalizacji” uległby EFRR, zaś nie dotyczyłaby ona EFS ani Funduszu Rolnego. Zewnętrzny obserwator zapyta, dlaczego środki na zatrudnienie oraz wieś pozostawać by miały w programach sektorowych?

Analiza celów wydatkowania projektowanych FS oraz polskiego wykonania tych celów zawarta w tabeli w załączniku 1. przedstawia hasłowo ujęte obszary tematyczne finansowania FS oraz – zdaniem autorki – możliwe podziały na sferę rządu i samorządu województwa. Z analizy tej wynika, że znaczna część zadań określonych dla EFRR oraz EFS powinna być realizowana w Polsce przez samorząd województwa. Przemawiają za tym zarówno względy kompetencyjne określone w polskim prawie, jak i względy praktyczne związane z wykonywaniem zadań przez różne instytucje administracji i instytucje prywatne. Jeśli przyjąć założenia analizy za zasadne, to nie tylko EFRR powinien być przedmiotem wojewódzkich programów operacyjnych. Powinien nim być także EFS. W polskim systemie wykorzystania FS pojawiłoby się, więc 16 regionalnych programów operacyjnych z EFRR oraz 16 z EFS. Dodatkowo, będą również programy sektorowe zarządzane przez rząd w liczbie dzisiaj nieokreślonej, ale prawdopodobne jest, że współfinansowane z EFRR będą, co najmniej dwa (pierwszy: „wielka infrastruktura” i drugi obejmujący pozostałe tematy finansowane z programów sektorowych np. badania i rozwój, społeczeństwo informatyczne itd.) oraz program rolno-wiejski.⁵⁶ W załączniku 2 przedstawiono taka właśnie rozbudowaną strukturę, pozostawiając jednakowoż rozwój wsi w programie sektorowym rolnym.

W wariancie maksymalnym mamy, więc ok. 40 programów operacyjnych, co daje w efekcie chaotyczną i całkowicie niesterowalną strukturę. Jej akceptacja przez KE jest więcej niż wątpliwa.

Możliwe są także warianty pośrednie: 16 wojewódzkich programów operacyjnych, dwufunduszowych, czyli obejmujących środki z EFRR i EFS lub – idąc za głosem, MGiP -16 wojewódzkich programów operacyjnych jednofunduszowych, czyli obejmujących środki z EFRR przy pozostawieniu środków EFS w programie sektorowym zarządzanym przez rząd. Każdy z nich ma wady. Programy dwufunduszowe prawdopodobnie nie będą akceptowane przez KE.⁵⁷ Koncepcja sektorowego programu wykorzystania środków EFS będzie prawdopodobnie oprotestowana przez środowiska polityczne i samorządowe jako niezgodna z układem kompetencji rządu i samorządu w zakresie polityki zatrudnienia i polityki pomocy społecznej.

⁵⁶ W analizie pominięto pomoc techniczną stanowiącą kolejny program operacyjny

⁵⁷ *Stanowisko polski...* nie zawiera propozycji regionalnych programów dwufunduszowych (zintegrowanych). Nieoficjalnie wiadomo, że przedstawiciele polskiego rządu zgłaszali tego typu propozycje podczas negocjacji dotyczących programowania FS na okres 2007-2013

b) warunki realizacji regionalnych programów operacyjnych

Koncepcja 16 wojewódzkich PO wydaje się nośna politycznie i bez wątplenia znajdzie poparcie w samorządach wojewódzkich i środowiskach opiniotwórczych. W kontekście wcześniejszych rozważań można jednak otwarcie powiedzieć, że nie tylko samorzady wojewódzkie, ale także rząd nie są do realizacji tego wariantu przygotowane.

Problemem podstawowym będzie uruchomienie efektywnego mechanizmu koordynacyjnego pomiędzy programami sektorowymi i programami operacyjnymi, który zapewni spójność polityki rozwoju państwa zarówno w wymiarze programowania, jak i realizowania. Bez wątplenia, zapowiadane w Założeniach NPR 2007-2013 konsultacje ogólnonarodowe nie spełnią w stopniu wystarczającym wymagań koordynacji.

Istotnym problemem jest, wielokrotnie dotychczas wspomniana reforma finansów publicznych. Regionalne programy operacyjne uwarunkowane są zmianą układu finansowego państwa. Reforma musiałaby iść w kierunku zmniejszenia dochodów budżetu państwa na rzecz województwa. Zmniejszenie dochodów gmin i powiatów nie wchodzi w grę z powodów politycznych - zbyt silne interesy przemawiają za utrzymaniem statusu dochodów powiatów i gmin. Ponadto, lokalne jst uczestniczą w realizacji regionalnego programu operacyjnego i powinny mieć na to odpowiednie środki własne.

Kolejne pytanie dotyczy współfinansowania programów. Jaka będzie proporcja współfinansowania programów operacyjnych dochodami regionalnych jst, a jaka pochodzić będzie z budżetu państwa? Im większy poziom współfinansowania rządowego, tym większa ingerencja rządu w programy rozwoju województw. Tym większa także rola czynnika finansowego w koordynacji polityki regionalnej rządu z polityką województwa. Im mniejszy poziom współfinansowania rządowego, tym większa samodzielność województw. Przy braku odpowiedniej koordynacji programów krajowych i wojewódzkich może ona prowadzić do „federalizacji” kraju w rozumieniu pozytywnym (większa samodzielność województw) lub w rozumieniu negatywnym (brak koordynacji polityki kraju i polityk poszczególnych województw).

Problemem technicznym, jaki się przy okazji pojawia jest konieczność „zadatkowego” wyłożenia przez województwo oraz innych uczestników programu (lokalne jst, podmioty prywatne) poważnych środków, które po zweryfikowaniu, zostaną zwrócone przez KE (tzw. prefinansowanie). Skąd miałyby pochodzić te środki? Po części z przychodów własnych. Po części z kredytów banków krajowych (rozmiar alokacji stawia pod znakiem zapytania efektywność narzędzi kredytowych banków polskich) i zagranicznych, w tym międzynarodowych jak EBI czy Bank Światowy, gwarantowanych w znacznej części przez rząd.

Do najważniejszych trudności zdecentralizowanego zarządzania FS należy także słabość administracji samorządowej (kompetencje, kadry, dostęp i umiejętność korzystania z informacji) i pojawiające się w ślad za tym pytania: kto będzie tworzył programy? Kto będzie prowadził konsultacje i negocjacje z lokalnymi jst oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi? Kto stworzy wszystkie niezbędne procedury i wzory dokumentów? Kto będzie zarządzał środkami, rozliczał się itd. Problem zasobów i zdolności administracji do efektywnego prowadzenia procesu programowania i realizacji programów dotyczy nie tylko samorządu województwa. W sytuacji znacznego rozproszenia

programów i znacznie większej niż dotychczas orientacji na cele i efekty, a nie na procedury i reguły, administracja rządowa może mieć znaczne trudności z poradzeniem sobie z sytuacją.⁵⁸

W związku z problemami zarysowanymi powyżej pojawia się konieczność gruntownej zmiany prawa określającego korzystanie z FS. Dla zrealizowania koncepcji regionalnych programów operacyjnych potrzebne są zmiany kluczowych ustaw określających ustrój państwa oraz system korzystania z FS:

- ustawy o finansach publicznych,
- ustawy o dochodach jst,
- ustawy o NPR.

Obok zmian prawa o znaczeniu systemowym bądź ustrojowym, powstaje także pytanie, w jakim trybie powstaną akty realizacyjne (procedury) do regionalnych programów operacyjnych? Projekt nowego rozporządzenia dotyczącego FS nie nakłada konieczności posiadania uzupełnienia programu ani tym bardziej uzgadniania go z KE, jednak program operacyjny musi być „oprzyrządowany” proceduralnie. Powinny powstać procedury określające przepływy finansowe, sposób wnioskowania i wyboru wniosków do realizacji, zasady administrowania programami i projektami, rozliczania projektów, sprawozdawczości, monitorowania i oceny projektów. W obecnym okresie programowania przygotowanie aktów prawnych i procedur trwało trzy lata. Województwa aktualizują obecnie strategie rozwoju. Nic nie wskazuje, aby porzuciły dotychczasową manierę strategii zbieracko-łowieckich (por. przypis 30) i przeszły w kierunku modelu skoncentrowanego na kilku podstawowych priorytetach. Większość województw nie ma żadnego doświadczenia konstruowania innych programów wojewódzkich aniżeli stanowiących zbiory projektów umieszczanych w gotowych „szufladkach” programów zdefiniowanych przez rząd. Zważywszy na brak planu wprowadzenia 16 programów operacyjnych w życie, na nikłe zasoby i kompetencje urzędów marszałkowskich oraz na równoczesną realizację w tym okresie NPR 2004-2006, wydaje się mało prawdopodobne, że poradzą sobie one z tym problemem w czasie pozwalającym na właściwą absorpcję FS.

Wszystkie te kwestie dałoby się zapewne rozwiązać gdybyśmy dysponowali czasem oraz jasnym planem działania. Tymczasem, jak wynika z informacji zawartych w założeniach NPR, czasu nie ma za wiele. Jeśli nowy NPR ma ruszyć realizacyjnie w 2007 r. – pozostaje ok. 2 lat na opracowanie NPR i programów operacyjnych, przeprowadzenie reformy finansów publicznych, opracowanie nowej ustawy o NPR wraz z towarzyszącymi aktami prawnymi niższego rządu i procedurami dotyczącymi zarządzania środkami, przepływami finansowymi, trybem wnioskowania o środki, rozliczeniami itd. Potrzebne też zapewne będzie opracowanie i uchwalenie aktów prawnych związanych nie tylko z samą procedurą, ale również z merytorycznym aspektem realizacji polityki rozwoju regionalnego kraju, z których istotne znaczenie ma np. ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Wracając do tematu niniejszego opracowania, warto zaznaczyć, że także koncepcja, uregulowania prawne i związane z nimi procedury dotyczące kontraktów wojewódzkich powinny ulec zmianom po to, aby jak najlepiej wykorzystał ten instrument polityki regionalnej państwa w nowej sytuacji.

⁵⁸ T. G. Grosse wskazuje na liczne niedostatki administracji rządowej, które nie pozwalają jej właściwie wypełniać funkcji wynikających z akcesji Polski do UE. Urzędników zajmujących się FS jest zbyt mało. Ich wiedza w dziedzinach dotyczących strategii politycznych i rozwoju gospodarczego, programowania strategicznego, zarządzania wiedzą i informacją, koordynacji polityki krajowej i unijnej jest niewystarczająca. Sterowność przywództwa politycznego nad aparatem urzędniczym jest niedostateczna. W: *Polityka w Unii Europejskiej: wyzwania dla polskiej administracji*, Analizy i opinie nr 14, Instytut Spraw Publicznych

Nie ma do chwili obecnej koncepcji zdecentralizowanych PO, brakuje też koncepcji ich wdrożenia. Nawet gdyby rząd dysponował w chwili obecnej (a nie dysponuje) gotowymi projektami ustaw, które powinny być uchwalone, aby nowy system ruszył – nie jest w stanie doprowadzić do ich uchwalenia do przewidywanego końca kadencji. Przeszkodą jest nie tylko czas, ale także fakt, że jest mało prawdopodobne, aby zaplecze polityczne rządu było gotowe do przeprowadzania reformy finansów publicznych i innych niezbędnych zmian w końcowym okresie kadencji, podczas kampanii wyborczej. Tak, więc, realny okres wprowadzania niezbędnych zmian ścieśniłby się i obejmował koniec roku 2005 i rok 2006.

Realizacja wariantu 16 lub więcej PO przy braku odpowiednich regulacji i rozwiązania zarysowanych powyżej trudności doprowadzić może do znacznych opóźnień w realizacji programów w okresie 2007-2013 ponieważ nowy rząd poświęci, co najmniej 2 lata na wdrażanie nowego systemu. Trudno zaś wyrokować ile czasu potrzebować na to będą województwa. Zważywszy na prawdopodobną wysoką alokację dla Polski, każdy rok opóźnienia może skutkować niewykorzystaniem FS.

c) kontrakt wojewódzki w sytuacji regionalnych programów operacyjnych

W Założeniach NPR 2007-2013 kontrakt wojewódzki wymieniany jest jako ważny instrument polityki rozwoju regionalnego. Proponuje się zarazem liczne zmiany jego formuły. Zdaniem autorki, w kontekście powyższych rozważań o operacyjnych programach regionalnych należy rozważyć kilka podstawowych kwestii:

- Jakim zmianom ulec powinien przedmiot kontraktu?
- Jaka powinna być definicja stron?
- Jaką rolę może odegrać kontrakt w relacjach finansowych?
- Jaka powinna być perspektywa czasowa kontraktów?

Przedmiot kontraktu

Pytaniem podstawowym jest, jakie byłyby mechanizmy koordynacji wojewódzkich programów operacyjnych z programami rządowymi i jak polityka regionalna państwa (rozumiana jako cele rządu i samorządów) byłaby uzgadniana? Jeśli Polska ma pozostać państwem unitarnym, a nie federalnym potrzebna byłaby jakaś formuła uzgadniania regionalnych programów operacyjnych i programów rządowych, aby składały się na koherentną politykę państwa jako całości. Proponowane w Założeniach NPR 2007-2013 ogólnokrajowe konsultacje nie są wystarczającym narzędziem takiej koordynacji. Czy instrumentem do tego celu może być kontrakt wojewódzki? Zapewne możliwe byłoby jego użycie dla ogólnego uzgodnienia celów i priorytetów polityki rozwoju regionalnego. Oznaczałoby to jednak wyjście poza obecną definicję kontraktu, jako umowy o realizacji wspólnych przedsięwzięć w kierunku jej poszerzenia o ogólniejsze zasady prowadzenia polityki rozwoju regionalnego państwa. Jeśli kontrakt miałby być instrumentem koordynacji wojewódzkich programów operacyjnych z programami rządowymi, powinien przyjąć postać umowy o charakterze ogólniejszym. Jej przedmiotem byłaby cała zawartość programu operacyjnego województwa (także z zadaniami samodzielnie finansowanymi i realizowanymi przez województwo) pod kątem jej zgodności (celów priorytetów) z

NPR, innymi programami operacyjnymi składającymi się na NPR i ogólnie polityką rozwoju regionalnego państwa.

Przedmiotem kontraktu powinna być także określona alokacja środków finansowych na programy, zasady realokacji środków pomiędzy programami oraz regulacje dotyczące zasad i wielkości prefinansowania (por. niżej)

Jak się wydaje, poza wyżej wymienioną ogólną częścią kontraktu, dla realizacji wspólnych przedsięwzięć rządu i samorządu województwa powinno zostać także utrzymane dotychczasowe rozumienie kontraktu wojewódzkiego jako umowy realizacyjnej. W programach operacyjnych województw znalazłyby się samodzielne przedsięwzięcia samorządu województwa i samorządów lokalnych, które nie stanowią przedmiotu kontraktu z rządem. Tylko część programu operacyjnego województwa stanowiłaby przedmiot kontraktu – ta, która wymaga dofinansowania przez rząd.

Ponadto, w kontrakcie powinny znaleźć się przedsięwzięcia (programy i inwestycje) wynikające z programów sektorowych, ukierunkowane regionalnie, które miałyby być realizowane przez samorząd województwa. W wariantcie 16 programów regionalnych realizowanych tylko w ramach EFRR, dotyczyłoby to EFS i funduszu rolnego. W przypadku takich środków, zasada kontraktowania pozostałaby podobna do dzisiaj obowiązującej. Rząd określałby cele i priorytety oraz alokacje na województwa. Te zaś przedstawiałyby programy i projekty realizacyjne. Trudno powiedzieć, jaki kształt przyjmą te programy. Korzystne byłoby jednak, gdyby miały one postać grantów globalnych dla województwa.⁵⁹ Samorząd województwa byłby w takim przypadku instytucją pośredniczącą w realizacji grantu. Mógłby samodzielnie określić procedury i zachowałby znaczną niezależność od struktur rządowych w realizacji zgłoszonego i zaakceptowanego w kontrakcie projektu.

Tak, więc propozycja autorki zmierza do podzielenia kontraktu na dwie części: ogólnej koordynacji programów i sfery realizacyjnej. Wśród ogólnych, w kontraktach znalazłyby się w takim przypadku sformułowane na podobnym do dzisiejszego poziomie ogólności programy operacyjne województw, alokacje finansowe podzielone na źródła finansowania, cele i lata realizacji kontraktu, a w części szczegółowej - programy i inwestycje wspólnie realizowane (finansowane) przez rząd i jst.

Strony

Powinny nimi być samorząd województwa i rząd. W sytuacji znacznej niepewności prawnej, organizacyjnej i finansowej proponowanie innych rozwiązań (np. zespół województw i rząd) może skutkować jedynie dalszym pogłębianiem bałaganu ustrojowego Polski.

Finansowanie programów

Dłuższy okres uczestniczenia Polski w wydatkowaniu FS w następnym okresie programowania, umożliwi zapewne dokonywanie realokacji środków pomiędzy programami operacyjnymi. Z punktu widzenia stosunków pomiędzy rządem i województwami, a także politycznego znaczenia tej kwestii dla samych województw zasady realokacji powinny być określone z góry i akceptowane przez

⁵⁹ Możliwość realizowania programów poprzez granty globalne zapisana jest w obecnie obowiązującym rozporządzeniu Rady 1260/1999/WE art. 27 oraz w projekcie rozporządzenia, o którym mowa w przypisie 50: „Instytucja zarządzająca może powierzyć zarządzanie i wdrażanie części programu operacyjnego (...) różnym instytucjom pośredniczącym, wskazanym przez tę instytucję zarządzającą, takim jak władze lokalne, agencje rozwoju regionalnego lub instytucje pozarządowe, które powinny zapewnić wdrożenie jednego lub więcej działań zgodnie z ustaleniami pomiędzy instytucją zarządzającą, a instytucją pośredniczącą” (art. 41).

wszystkie strony. Jak się wydaje, kontrakt (w części ogólniejszej) jest dobrym instrumentem dla tego rodzaju ustaleń.

Także w tej ogólniejszej części kontraktu ustalone powinny być środki na prefinansowanie oferowane samorządowi województwa przez rząd bądź to w postaci gotówkowej (pożyczki, dotacje), bądź w postaci ułatwienia dostępu do finansowania zewnętrznego (gwarancje kredytowe). Kontrakt powinien określać wielkość tych środków i zasady ich wydatkowania i rozliczania.

W tejże ogólnej części kontraktu powinny być określone zasady postępowania w przypadku nieprawidłowo wydatkowanych przez województwo środków z programu operacyjnego. Można tę kwestię ustalić ustawowo jako odpowiedzialność województwa, ale w przypadku braku możliwości wywiązania się prezeń ze zobowiązań, z punktu widzenia KE i tak odpowiada rząd. Dlatego też w kontraktach zawrzeć można dodatkowe regulacje tego problemu.

Część szczegółowa kontraktu, dotycząca poszczególnych inwestycji i programów w województwach powinna wyglądać z grubsza podobnie jak aktualnie, za wyjątkiem zastosowania rozwiązań przeciwdziałającym zawierania w kontraktach licznych, drobnych projektów (por. pkt. 4.3 i przypis 45).

Potrzebne zmiany aktów prawnych i opracowanie nowych procedur

Zmiany aktów prawnych odnoszących się bezpośrednio do kontraktów dotyczą przede wszystkim ustawy o NPR i programów wsparcia. Korzystne byłoby, aby kontrakty zostały wpisane do NPR i programów operacyjnych jako instrument w zakresie wykorzystywania FS.

Czas negocjowania i czas realizacji kontraktu.

W przypadku, gdy przedmiotem kontraktu miałyby być programy operacyjne sformułowane podobnie jak w okresie 2004-2006 - na znacznym poziomie ogólności, kontrakty powinny być zawierane na cały okres programowania. W przypadku konkretnych, wspólnie realizowanych przedsięwzięć, potrzebne byłoby podzielenie kontraktu na część bardziej ogólną oraz część bardziej szczegółową dotyczącą wykonania programów. Wówczas okresy realizacji części szczegółowej byłyby krótsze niż okres programowania (por. pkt. 4.5.).

Potrzebne byłoby włączenie województw do debaty nad PO nowego NPR i wspólne ustalenie struktury PO. Ważna byłaby też debata nad praktycznymi uwarunkowaniami programów operacyjnych oraz wspólne opracowanie planu i harmonogramu działań. Jednak bez wiedzy o kształcie ewentualnych nowych ustaw o finansach państwa, dochodach jst, NPR, polityce regionalnej państwa itd. nie jest możliwe ruszenie prac planujących działanie systemu funkcjonowania FS i opracowania procedur wojewódzkich PO.

Czasu jest mało. Rząd przewiduje zatwierdzenie wstępnego NPR w grudniu 2004 r., konsultacje do maja 2005. Jeśli kontrakt wojewódzki miałby obejmować regionalne programy operacyjne, jego negocjacje powinny potrwać ok. roku do kilkunastu miesięcy i przebiegać równoległe do budowania koncepcji rządowej i negocjacji z KE. Prawdopodobnie przez cały 2006 r. Zawarcie kontraktów możliwe byłoby w początku 2007 r.

6.4. Schemat programów operacyjnych zarządzanych przez rząd

a) struktura programów,

Schematyczna struktura NPR realizowanego poprzez programy sektorowe przedstawiona jest w załączniku 3. Przedstawiony schemat (zwany dalej dla uproszczenia schematem B) jest najprostszy z możliwych i opiera się na zasadzie: jeden fundusz – jeden program operacyjny. Schemat ten mógłby być oczywiście nieco bardziej rozbudowany w sytuacji, gdyby było więcej jednofunduszowych programów sektorowych. Dłuższe omawianie schematu nie ma wielkiego sensu, tym bardziej, że zbliżony on jest do rozwiązań stosowanych w obecnym okresie programowania.

Z punktu widzenia województw istotną różnicą, jaka autorka proponuje, jest użycie na szeroką skalę grantów globalnych, jako instrumentu powierzenia województwu do zarządzania określonych fragmentów programu (por. przypis 59). Zmniejszyłoby to wyraźnie bezpośrednio, „ręczne” sterowanie administracji centralnej wykonaniem programów na terenie województwa. Instytucje pośredniczące zawiadujące grantem globalnym nie musiałyby stosować procedur narzuconych przez instytucje zarządzające i miałyby znacznie więcej swobody w sferze obsługi administracyjnej. Jeśli KE miałyby zastrzeżenia, co do znacznych rozmiarów grantów globalnych tego typu, to na pewno byłyby one mniejsze niż wobec regionalnych programów operacyjnych.

b) warunki realizacji programów operacyjnych zarządzanych przez rząd,

Pierwszym warunkiem realizacji takiego schematu byłoby zgłoszenie go przez jakieś uprawnione organy, co dotychczas nie miało miejsca. Jak się wydaje, znalazłby on poparcie KE, jednak Komisja nie ma prawa inicjatywy w zakresie wykorzystania FS w kraju członkowskim. Mimo to, ze względu na liczne wady schematu omówionego w pkt. 6.3., warto rozważyć także realizację innego sposobu wykorzystania FS.

Jeśli realizacja schematu B miałyby być uznana za wartą wdrożenia, to oczywiście nie mógłby to być system powielający całkowicie obecny sposób funkcjonowania programów operacyjnych, a zwłaszcza kontraktu wojewódzkiego. W pkt. 1-5 niniejszego opracowania, autorka jasno określiła swoją opinię na jego temat. Obecnie, warto zadać sobie pytanie, czy i do jakiego stopnia można ten system usprawnić idąc w kierunku właściwie realizowanej polityki rozwoju regionalnego państwa? Czy możliwe jest bardziej efektywne programowanie rozwoju regionalnego zapewniające szybszy i bardziej harmonijny rozwój kraju i regionów? Czy można uzyskać większą samodzielność województw w uprawianiu polityki rozwoju regionalnego województwa? I wreszcie – czy możliwe jest uzyskanie równoprawności w stosunkach rząd – samorząd województwa na płaszczyźnie polityki regionalnej.

Jak bumerang wraca konieczność dokonania reformy finansów publicznych. Układ programów sektorowych z biednym województwem i zasobnymi w środki rządem oraz lokalnymi jst, prowadzi do patologii. Przy założeniu, że w schemacie B środki UE pozostają w dyspozycji rządu, samorząd województwa powinien dysponować wystarczającymi środkami własnymi na współfinansowanie programów. Środki te powinny zapewnić równowagę pomiędzy ingerencją rządu w sprawy województwa oraz pomiędzy projektami lokalnymi i projektami o znaczeniu regionalnym.

Istotną kwestią powinna być zmiana podejścia do programowania. Nie może powtórzyć się sytuacja, w której województwa wypełniają program rządowy listą inwestycji. Należałoby wzmocnić zdolność myślenia i działania strategicznego i programowego urzędów marszałkowskich, przede wszystkim wynikającego z motywacji własnej samorządów odpowiadających za środki własne zainwestowane w programy i inwestycje. Ponadto, poprzez uruchomienie programu pomocy technicznej o tym charakterze (finansowanego z FS i środków krajowych) oraz poprzez zachowanie odpowiedniej sekwencji czasowej programowania i realizacji programów (o czym niżej). Ponadto, rozwiązania wymaga kwestia programów wieloletnich i umożliwienia województwom bezpośredniego zarządzania finansami programów przy pozostawieniu wojewodzie jedynie funkcji kontrolnych.

Z punktu widzenia konieczności przeprowadzenia reform, schemat B również je przewiduje. Jednak zakres zmian aktów prawnych odnoszących się do samych FS (ustawa o NPR, akty wykonawcze, procedury) byłby znacznie mniejszy. Procedury powinny ulec znacznemu uproszczeniu. Z punktu widzenia samorządu województwa, należałoby przywrócić jego ustrojową rolę powierzając mu zadania zarządzania programami (instytucji pośredniczącej) oraz likwidując narzucone obecnie ustawą komitety sterujące i panele ekspertów. Samorząd województwa powinien posiłkować się ekspertami zgodnie z własną wola i potrzebą. Powinien też określić własne procedury realizacji zasady partnerstwa.

Administracja nie znosi rewolucji. Stan permanentnej rewolucji w zakresie prawa i procedur przyczynia się do utraty sterowalności nad aparatem administracyjnym przez przywództwo polityczne na wszystkich szczeblach i gwałtownego spadku efektywności jej działań. Podstawowe zalety tego schematu wynikają z możliwości kontynuacji aktualnego systemu wykorzystania FS. Po pierwsze, programy operacyjne powstałyby w rządzie, co daje większą pewność spójności wewnętrznej NPR, zgodności z polityką regionalną i innymi politykami państwa. Po drugie, województwa mogłyby stopniowo nabywać zdolności programowania. Po trzecie, można byłoby wykorzystać dotychczasowe akty prawne, procedury, wzory dokumentów, powiązania instytucjonalne i poprawić je, a nie całkowicie burzyć i zaczynać budować inny system od początku. Budowanie od początku nowego systemu prawa i procedur w sytuacji, gdy jednocześnie realizuje się programy według starego (koniec okresu wydatkowania w NPR 2004-2006, to 2008 r.) dla szczerzej i przeciążonej pracą administracji rządowej i wojewódzkiej mogłoby okazać się ponad siły. Poprawianie istniejących procedur, zwłaszcza, gdy określony jest kierunek (realizacja polityki rozwoju regionalnego województwa przez województwo samorządowe) i cel (wzrost efektywności gospodarowania środkami, odbiurokratyzowanie, uproszczenie,) – jest znacznie prostsze i rokuje nadzieje na sukces.

c) kontrakt wojewódzki w sytuacji programów operacyjnych zarządzanych przez rząd.

Do tego wariantu odnoszą się wszystkie uwagi przedstawione w pkt. 5 niniejszego opracowania.

Struktura kontraktu

W porównaniu do wariantu wielu programów, gdzie kontrakt miałby dwa poziomy (ogólny i szczegółowy), w tym przypadku miałby znacznie bardziej jednorodny charakter i obejmowałby całe programy i wielkie inwestycje powierzane mu do realizacji w ramach programu sektorowego.

Przedmiot kontraktu

Byłoby nim zarządzanie grantami globalnymi w celu uzyskania zakładanych efektów rozwojowych województwa. Kontrakt dotyczyłby wielkości alokacji na programy objęte grantami. Należałoby w nim określić także procedurę realokacji. Aktualność zachowują wcześniejsze uwagi o potrzebie dokładnej definicji programów sektorowych i regionalnych i konieczności powierzenia samorządowi województwa wszelkich programów dotyczących regionu lub społeczności lokalnych. Aktualna jest również ocena ewentualnych umów rządu z wieloma województwami, jako zaciemniających układ kompetencyjny w kraju.

Finansowanie programów

Kontrakt dotyczyłby wykonania programów i dużych inwestycji, w których rząd dysponowałby finansami UE, a samorząd wojewódzki środkami na współfinansowanie z dochodów własnych. Współfinansowanie pochodziłoby również z lokalnych jst.

Czas negocjacji, czas realizacji

Istotną zaletą schematu B jest nieco więcej czasu na programowanie i negocjowanie kontraktu wojewódzkiego. Przy założeniu, że kształt NPR razem z programami operacyjnymi i alokacjami powstanie szybciej niż w schemacie wielu programów operacyjnych, okres poświęcony na przygotowanie kontraktu byłby dłuższy. Przyjmując, że programy byłyby gotowe w 2005 na negocjowanie kontraktu pozostałby 2006 r.

6.3. Kontrakt wojewódzki w okresie 2007-13 - podsumowanie

Kontrakt wojewódzki jest instrumentem polityki rozwoju regionalnego państwa. Wcześniejsze rozważania wskazują na to, że dotychczasowy sposób uprawiania tej polityki, zepchnął ten instrument do rangi formalnego obowiązku, którego znaczenie pamiętają nieliczni, a znaczna część zaangażowanych (zwłaszcza administracji) zadaje sobie pytanie, po cośmy tę żabę jedli? Zarazem jednak, przeprowadzona analiza pokazuje, że we wszystkich wariantach kontrakt wojewódzki może przydatnym instrumentem polityki rozwoju regionalnego państwa, w której z jednej strony występuje rząd, z drugiej - dysponujący ustrojowymi kompetencjami samorząd województwa. Imperatywem polityki rozwoju regionalnego państwa w przyszłości powinno być wykorzystanie wszelkich dostępnych środków (zwłaszcza FS UE) dla realizacji właściwie zaprogramowanych inwestycji w infrastrukturę techniczną, gospodarkę i zasoby ludzkie, dla efektywnego wykorzystania środków na rozwój przy unikaniu marnotrawstwa. Kontrakt mógłby pełnić w jej realizacji rolę koordynującą i porządkującą.

Załącznik 1. Możliwe cele wykorzystania funduszy strukturalnych 2007-2013 w ramach celu Konwergencja w projektowanych rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady i proponowany podział obszarów polityki strukturalnej realizowane przez rząd i województwa

		Rząd	Region
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego			
1	Badania+rozwój technologiczny, innowacje w MSP	x	
	Usługi internetowe publiczne oraz usługi z zastosowaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych	x	x
	Inwestycje w ochronę środowiska		x
	Zapobieganie ryzyku naturalnemu i technologicznemu		x
	Turystyka		x
	Transport, sieci transeuropejskie	x	
	Energia, sieci transeuropejskie	x	
	Inwestycje edukacyjne		x
	Inwestycje w zdrowie		x
	Inwestycje MSP tworzące i utrzymujące miejsca pracy		x
Europejski Fundusz Społeczny		x	
1.	Zwiększenie adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw	x	
2.	Zatrudnienie, walka z bezrobociem	x	x
3.	Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i dyskryminacji	x	x
4.	Inwestycje w kapitał ludzki (reformy systemu edukacji, kształcenie ustawiczne, potencjał ludzki w B+R)	x	
5.	Zwiększenie zdolności instytucjonalnej i efektywności administracji publicznej i służb publicznych	x	x
Fundusz Rolny			
	WPR	x	
	Wieś		x
Fundusz Spójności		x	

Wymienione hasłowo cele i ich uszczegółowienia pochodzą z projektów rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady. Założono, że Polska znajduje się w całości w obszarze celu Konwergencja. Przyjęto dotychczasowe kompetencje oraz obszary polityki samorządu i rządu.

