

**PODSTAWOWE MECHANIZMY
WSPÓŁPRACY
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I
ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ
W DZIEDZINIE ROZWOJU

(RAPORT)**

Janusz Zaleski

Wrocław – Warszawa 25 marca 2005

Spis treści

WSTĘPNY PROJEKT NARODOWEGO PLANU ROZWOJU 2007-2013.....	3
ZAŁOŻENIA DLA TWORZONEGO MODELU WSPÓŁPRACY.....	4
NARODOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO.....	5
WOJEWÓDZKA STRATEGIA ROZWOJU	6
KONTRAKTY WOJEWÓDZKIE 2001-2004.....	7
PRZYSZŁOŚĆ ZASAD WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ – KONTRAKT REGIONALNY.....	9
POLITYKA REGIONALNA	11
WSPÓŁPRACA REGIONALNA.....	14
ROZWIĄZANIA LEGISLACYJNE I ORGANIZACYJNE	15

Stosowane skróty i oznaczenia:

NPR – Narodowy Plan Rozwoju

WSR – Wojewódzka Strategia Rozwoju, Strategia rozwoju województwa

RPO – Regionalny Program Operacyjny

SPO – Sektorowy Program Operacyjny

NSRR – Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego

KW – Kontrakt Wojewódzki (w rozumieniu zasad obowiązujących w latach 2001-2006)

KR – Kontrakt Regionalny (proponowane rozwiązanie dla okresu 2007-2013)

FS – fundusze strukturalne

JST – jednostki samorządu terytorialnego

WSTĘPNY PROJEKT NARODOWEGO PLANU ROZWOJU 2007-2013

1. 11. stycznia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła Wstępny Projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. W rozdziale: „Program zmian instytucjonalnych warunkujących realizację NPR” zdefiniowano m.in. Podstawy programowe rozwoju regionalnego (pkt. 203-205) [1].
2. Projekt NPR 2007-2013 zakłada, że problematyka rozwoju regionalnego wymaga wdrożenia istotnych zmian instytucjonalnych. Jest to konieczne dla zapewnienia wdrożenia i realizacji NPR w zakładanym zakresie i kształcie.
3. Wg założeń NPR podstawę programową rozwoju regionalnego w latach 2007-2013 mają stanowić:
 - Narodowy Plan Rozwoju (NPR)
 - Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR)
 - 16 Wojewódzkich Strategii Rozwoju (WSR)
 - 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO)Ponadto współuczestniczyć w programowaniu tego rozwoju powinny również programy sektorowe (SPO) tworzone na szczeblu centralnym (ministrowie).
4. Samorzady województw powinny opracować RPO. Programy te z pozycji regionu mają formułować kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw z uwzględnieniem ich specyfiki, potrzeb i priorytetów rozwoju.
5. Podczas prowadzenia polityk sektorowych przez ministrów konieczne staje się porozumienie z władzami samorządowymi. Niezbędna jest również koordynacja polityk sektorowych na szczeblu krajowym, a szczególnie eliminacja „siłowego” rozstrzygnięcia o rozdysponowywaniu dostępnych środków finansowych. Chociaż polityki sektorowe będą różnicować sytuację poszczególnych regionów i integrować w nich potencjał rozwojowy istotny z punktu widzenia władz centralnych, to jednak wymagana być musi pełna koordynacja działań z władzą publiczną szczebla regionalnego.
6. Podstawą działań rządu i jego agend musi być zinstytucjonalizowane partnerstwo pomiędzy rządem, a władzą samorządową. Partnerstwo to wymaga zagwarantowania stronom warunków umożliwiających wypełnianie przypisanych im kompetencji i uprawnień, w tym realnej możliwości podejmowania działań rozwojowych finansowanych ze środków własnych. Nie da się tego osiągnąć bez ustawowego zapewnienia stabilnych i wydajnych źródeł dochodów własnych, współmiernych do zadań oraz znaczącej swobody w określaniu kierunku finansowanych z tych źródeł wydatków publicznych. Niezbędna jest również budowa klarownych zasad budowania i realizacji tego partnerstwa, z podziałem kompetencji, uprawnień i zakresu podejmowania decyzji.
7. Konieczne staje się zapobieżenie rozdzieleniu i braku koordynacji działań finansowanych ze środków krajowych, unijnych, będących w dyspozycji ministrów oraz samorządów (JST).

ZAŁOŻENIA DLA TWORZONEGO MODELU WSPÓŁPRACY

8. Przy tworzeniu podstaw modelu współpracy pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym przyjęto, że skutecznie zostanie wdrożone do polskiego systemu finansów publicznych wieloletnie programowanie budżetowe.
9. Zakłada się również wprowadzenie na tyle skutecznych mechanizmów planowania i wydatkowania środków publicznych, że zmarginalizowany zostanie problem „niewykupienia” budżetu i braku realizacji zobowiązań zaciąganych na podstawie ustaw budżetowych. Tym samym umowa pomiędzy rządem, a samorządem stanowiącą podstawę współpracy w zakresie rozwoju regionalnego nie powinna dotyczyć i rozstrzygać sporów dotyczących braku przekazywania wstępnie zadeklarowanych przez stronę rządową środków. Ze względu na założenie bardziej ogólnego precyzowania kierunków wsparcia (choć obecnie również szczegółowość opisu zobowiązań samorządu w zakresie rzeczowego efektu nie jest zbyt duża) bardziej istotne będzie zbudowanie mechanizmów ostrożnościowych, zapobiegających konfliktom i sporom w zakresie rozstrzygnięć co do oceny uzyskanego efektu, celowości i skuteczności wydatkowania przez samorządy otrzymanych środków wsparcia.
10. Obecnie funkcja wojewody jest stanowiskiem politycznym. Przy takim rozwiązaniu jego rola w relacjach rząd-samorząd przy budowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju powinna pozostać ograniczona. W ten sposób uniknie się wdrażania różnych polityk rządu - jednej postrzeganej ze szczybla centralnego, drugiej widzianej z pozycji wojewody . W przypadku wprowadzenia rozwiązań ustrojowych gwarantujących apolityczność wojewody, może on przejąć część uprawnień ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i być jego przedstawicielem w negocjacjach z samorządem.
11. Przyjęto zwiększenie kompetencji samorządu wojewódzkiego w kreowaniu polityki regionalnej, uproszczenie procedur administracyjnych, ograniczenie biurokracji, powtarzania tych samych czynności przez różne jednostki biorące udział w przygotowywaniu i wdrażaniu polityki rozwoju.
12. Analiza ze względu na wieloaspektowość poruszanej tematyki ograniczać się będzie do podstawowych zagadnień i obszarów, których dotyczy NPR i Kontrakty Wojewódzkie w dzisiejszym ich rozumieniu, z pominięciem innych relacji rząd – samorząd w tym m.in. wspólnych instytucji rządowo - samorządowych.

NARODOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO

13. Na poziomie rządowych dokumentów programujących politykę regionalną proponuje się aby rząd przygotowywał NSRR (dokument rządowy – ogólnokrajowy). Tryb przygotowywania tego dokumentu jest i obecnie określony prawnie i nie wymaga istotnych zmian. Celowe jest jednak określenie charakteru i struktury tego dokumentu. Powinien zawierać część ogólną (rozwój regionalny z perspektywy całego kraju) oraz części odnoszące się do poszczególnych województw. W tych ostatnich NSRR określałaby również duże inwestycje (infrastruktura techniczna, społeczna, gospodarka, kultura, nauka itd.) oraz główne bariery i główne zasoby rozwojowe województwa.
14. NSRR powinna być podstawą do wydatkowania przez rząd środków na rozwój regionalny z budżetu państwa i powinna stanowić podstawę merytoryczną do negocjowania kontraktu regionalnego przez rząd.
15. Konieczne jest uwzględnienie w NSRR założeń Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.
16. NSRR powinna być jedynym dokumentem rządowym tzn. nie powinno się budować na jej podstawie rządowych programów rozwoju regionalnego (Programów Wsparcia). Nawiązując do aktualnego Wstępnego NPR 200713, proponuję zastanowić się nad rolą proponowanego rządowego 17-tego programu operacyjnego rozwoju regionalnego ponieważ to rozwiązanie nie powinno prowadzić do uprawiania równoległych polityki regionalnych (rządu i samorządu województwa). Ten 17-ty program operacyjny powinien być programem do kofinansowania wspólnej polityki regionalnej. Co najwyżej zapewnione powinny zostać mechanizmy wprowadzania (na drodze konsensusu lub interwencyjnie) do programów rozwoju regionalnego zadań administracji rządowej.
17. NSRR mogłaby też nawiązywać do polityk sektorowych poszczególnych ministrów i wskazywać zawarte w nich działania ukierunkowane regionalnie, chociaż alternatywą dla takiego rozwiązania może być pozostawienie tego zagadnienia na poziomie NPR.

WOJEWÓDZKA STRATEGIA ROZWOJU

18. Obecne regulacje prawne zbyt ogólnie określają role i zadania województw w zakresie programowania rozwoju. Brak jest precyzji w opisie kto i w jakim trybie realizuje te zadania, jak wygląda instytucjonalizacja programów rozwoju oraz kto odpowiada za opracowanie procedur itd. Ze względu na konstytucyjną gwarancję niezależności samorządów brakuje zasad wzajemnych relacji w ramach współpracy regionalnej.
19. Ze strony województwa podstawą programową negocjacji Kontraktu Regionalnego powinna być strategia rozwoju województwa uchwalana przez sejmik województwa. Strategia ta powinna być innym dokumentem niż „zbieracko-łowieckie” ogólnikowe dokumenty obecnie obowiązujące. Powinna określać priorytety i kierunki rozwoju, przedstawiać wskaźniki jakie mają być osiągnięte, wskazywać odpowiedzialnego za ich osiągnięcie i główne podmioty zaangażowane w jej realizację.
20. Potrzeba aktu prawnego ściślej określającego sposób, tryb i harmonogram opracowywania strategii rozwoju województwa oraz ujednolicającego zawartość tego dokumentu. Może to być rozwinięcie ustawy o samorządzie województwa, może to być też jakaś następczyni ustawy o NPR. To pierwsze rozwiązanie wydaje się korzystniejsze, ustawa o NPR powinna określić natomiast procedurę wykorzystania tego dokumentu przy budowaniu relacji rząd-samorząd.
21. Należy zagwarantować aktywny i realny udział JST w opracowaniu strategii rozwoju województwa. Powinna ona koordynować i nadawać kierunki politykom lokalnego rozwoju prowadzonym przez samorządy lokalne i poprzez efekt synergii przekładać uzyskiwane efekty w skali mikro na skalę oddziaływania regionalnego.
22. Uporządkowania wymaga zdefiniowanie, określenie zakresu i horyzontu czasowego oraz zasad przygotowywania: strategii wojewódzkiej, programów wojewódzkich i regionalnych programów operacyjnych. Konieczne jest zagwarantowanie, aby wszystkie z nich zawierały wiarygodne plany finansowe, a ujmowane przez samorząd priorytety i działania miały odzwierciedlenie w możliwości ich sfinansowania.
23. Strategię regionalną powinien tworzyć kompromis pomiędzy strategiami lokalnymi, a wizją rozwoju w skali regionu. Uwzględniać powinna także kierunki rozwoju określone na szczeblu centralnym. Istotne jest, aby zobligować samorząd województwa do zawierania w strategii wstępnych planów finansowych (o charakterze intencyjnym) z uwzględnieniem własnego budżetu i środków zewnętrznych (w tym również budżetów samorządów lokalnych).
24. Samorząd, zgodnie z konstytucyjną zasadą niezależności, może umieścić w swojej strategii cele specyficzne dla danego województwa. Jeżeli w danym okresie planowania cele określone w regionalnym programie operacyjnym są zbieżne z celami NPR i NSRR, samorząd może ubiegać się o dofinansowanie tych działań ze środków budżetowych (krajowych i unijnych)

KONTRAKTY WOJEWÓDZKIE 2001-2004

25. Historia wykorzystania w Polsce mechanizmu Kontraktów Wojewódzkich jako wsparcia przez rząd polityki rozwoju regionalnego ze środków budżetowych jest stosunkowo krótka. Są to w zasadzie lata 2001-2005.
26. Działaniom wdrażania zasad wspierania rozwoju regionalnego towarzyszyła tymczasowość rozwiązań, „niedoczas”, duży brak precyzji budowania relacji pomiędzy administracją rządową i samorządową, upolitycznienie procedur i decyzji, a przede wszystkim bardzo ograniczone finansowanie polityki regionalnej zarówno z budżetu państwa, jak i z budżetów samorządów wojewódzkich.
27. „Obciążeniem dziedzicznym” tych umów było również przejęcie przez samorzady w 1999 r. inwestycji wieloletnich (wcześniej nazywanych centralnymi), których finansowanie przejęło prawie w całości środki planowane na wsparcie rozwoju regionalnego w budżecie centralnym. Inwestycje te jako jedyne posiadały ciągłość finansowania (pomimo takiego założenia, trudno jest przypisać dotychczasowym Kontraktom Wojewódzkim wieloletni charakter planowania wydatków inwestycyjnych) i dotyczyły dużych zadań. Chociaż w związku ze skalą inwestycje te posiadają regionalne oddziaływanie, to jednak dotychczasowy poziom zaawansowania ich realizacji i ograniczenia finansowania uniemożliwiły wykazanie skuteczności wdrażania Kontraktu i jego realnego wpływu na budowę potencjału regionów. Większość pozostałych projektów, to działania o charakterze lokalnym (ze względu na szczupłość środków), a nawet jeżeli były one wdrażane w ramach jednego regionalnego „wniosku zarządu województwa”, to nie były ze sobą powiązane w spójną całość gwarantującą oddziaływanie w skali regionu.
28. Kontrakt Wojewódzki przez obie strony traktowany był jako coś nowego, nieznanego i komplikującego dotychczasowe procedury. Przez beneficjentów traktowany był jako zbędne zburokratyzowanie i utrudnienie dotychczasowych zasad pozyskiwania dotacji.
29. Jako pozytywne elementy tego rozwiązania wskazać trzeba:
 - zobiektywizowanie rozdysponowania środków budżetowych na poszczególne regiony (algorytm podziału kwoty rezerwy celowej w oparciu o obiektywne kryteria),
 - próba wieloletniego planowania budżetu (bardziej jednak teoria niż praktyka)
 - próba połączenia środków budżetu państwa i Unii Europejskiej (w latach 2001-2003 wpisano w kontrakty środki pomocowe, jednak ich realizacja następowała w oparciu o odrębne procedury i zasady, a zatem zapis ten był wyłącznie fikcją)
 - próba skoordynowania działań sektorowych poszczególnych ministerstw z polityką regionalną samorządów wojewódzkich (która się jednak nie udała)
30. Do negatywnych cech tego rozwiązania zaliczyć jeszcze trzeba:
 - brak precyzji określenia sposobu przygotowania wspieranej inwestycji do realizacji,
 - brak określenia szczegółowości opisu zakresu rzeczowego,
 - opóźnienia w sfinalizowaniu umów finansowych, co często powodowało opóźnienie rozpoczęcia realizacji inwestycji,
 - przesuwanie środków na kolejny rok jako niewygasające itp.

- brak gwarancji równości ubiegania się o wsparcie w ramach kontraktów i obiektywnego wyboru najlepszych projektów
31. Stan obecny dotyczący Kontraktów wojewódzkich jest w zasadzie okresem przejściowym. W 2004 r. realizowany był jednoroczny kontrakt, a zatem zupełnie został utracony wieloletni charakter tego mechanizmu. Ze względu na rozpoczęcie realizacji NPR 2004-2006 w oparciu o nową ustawę, która zastąpiła ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, mechanizmy zawarte w Podstawach Wsparcia Wspólnoty i dokumentach programowych poszczególnych programów operacyjnych nastąpiło rozdzielenie mechanizmów i struktur wspierania rozwoju regionalnego ze środków krajowych i europejskich. Kontrakty wojewódzkie objęły wyłącznie środki krajowe.
 32. W 2005 r planowane jest ujęcie środków ZPORR, zgodnie z zasadami opisanymi w ustawie o NPR, przypuszczalnie jednak będzie to bardziej wypełnienie treści ustawy niż stworzenie mechanizmu łączącego w jedną spójną całość wsparcia ukierunkowanego na rozwój regionów.
 33. Obecnie obsługa na szczeblu urzędów wojewódzkich środków wsparcia regionalnego następuje w taki sposób, że w ramach środków budżetu państwa odbywa się to przez wydziały rozwoju regionalnego, a w ramach środków unijnych przez odrębne biura funduszy europejskich. Pomimo pierwotnego założenia ujednoczenia struktur organizacyjnych urzędów wojewódzkich nastąpiło częściowe przemieszanie kompetencji w strukturach poszczególnych urzędów. Dodatkowo jeszcze odrębny aparat administracyjny działa w ramach wydziałów finansowych. Nastąpiło zatem zbiurokratyzowanie i rozbudowanie struktur urzędu, pomimo tego, że w roku 1999 samorzady wojewódzkie przejęły kompetencje wojewody w zakresie zadań związanych z rozwojem regionu (realizacja inwestycji wieloletnich, rozwój regionalny itd.).

PRZYSZŁOŚĆ ZASAD WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI
RZĄDOWEJ – KONTRAKT REGIONALNY

34. Zasady budowania wzajemnych relacji pomiędzy rządem i samorządem powinny posiadać **charakter umowy (KONTRAKTU REGIONALNEGO) pomiędzy stronami**, dającej swobodę kompetencji samorządowi wojewódzkiemu, przy zapewnieniu mechanizmów kontrolnych i zagwarantowaniu efektywności wydatkowania środków oraz uzyskiwania celów polityki państwa.
35. Kontrakt regionalny powinna tworzyć część wspólna NSRR i Strategii rozwoju województwa.
36. Umowa ta nie tyle powinna definiować zasady wzajemnych relacji, procedury, sposoby sprawozdawczości czy rozliczeń. Wynikać one bowiem powinny ze standardów uregulowanych przepisami prawa. Kontrakt regionalny określać natomiast powinien wspierane kierunki rozwoju (wybrane z katalogu dopuszczalnych), priorytety, działania czy ewentualnie duże projekty. Kontrakt powinien również definiować wzajemne zobowiązania finansowe stron i ich wkład w realizację programów, a także deklarować efekty jakie zostaną uzyskane w wyniku jego wdrożenia.
37. **Ogólne mechanizmy, wspólne dla całego kraju zawarte powinny być w aktach prawnych rangi ustawy i rozporządzeń**, a umowa nie powinna powtarzać przepisów prawa. Do rozstrzygnięcia pozostaje również sposób rozwiązywania sporów pomiędzy stronami. Wydaje się celowa rezygnacja z postępowania cywilnego na rzecz postępowania administracyjnego. Rozwiązanie takie będzie jednak tylko wtedy możliwe, gdy prawnie określone zostaną precyzyjne i skuteczne ścieżki postępowania. Należy rozważyć wprowadzenie postępowania arbitrażowego prowadzonego przez odpowiednie ciało powoływane przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu.
38. **Kontrakt regionalny** powinien być ogólniejszy aniżeli to jest aktualnie tzn. zawierany nie na poziomie programu, ale na poziomie strategii, tzn. na poziomie priorytetów a nie działań i projektów. Perspektywa czasowa kontraktu powinna być identyczna z NPR. Kontrakt powinien obejmować także duże inwestycje oraz kierunki inwestowania, na których zależy rządowi i samorządowi województwa. Kontrakt powinien określić programy realizacyjne (operacyjne), które na jego podstawie powstaną.
39. Programy realizacyjne (operacyjne) kontraktu, to jednak nie to samo, co RPO, ale to część RPO. Programy realizacyjne powinny być **rezultatem** kontraktu, a nie – jak jest teraz - jego przedmiotem. Po to aby strony mogły pilnować czy kontrakt jest realizowany i zagwarantowane są warunki uzyskania zamierzonych celów należy wprowadzić tryb wzajemnej komunikacji między rządem i samorządem odnośnie zawartości tych programów, sposobów ich realizacji itd..
40. Należy precyzyjnie i jasno określić tryb wzajemnej komunikacji między rządem i samorządem odnośnie zawartości tych programów, sposobów ich wdrażania oraz mierzenia efektów. Jest to konieczne również po to, aby strony mogły monitorować i wspólnie stwierdzać czy kontrakt jest realizowany.

41. Kontrakt Regionalny stanowić powinno porozumienie pomiędzy Rządem reprezentowanym przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego a Samorządem Województwa, ewentualnie przy udziale apolitycznego wojewody w przyszłości.
42. Wzorem takiego porozumienia jest obecnie porozumienie kompetencyjne (Minister Gospodarki – Wojewoda – Marszałek) obowiązuje przy realizacji ZPORR.
43. Zakładając, że Minister Finansów będzie pełnił wyłącznie rolę księgowego budżetu, porozumienie to powinno również określać zasady finansowania zadań z zakresu rozwoju regionalnego realizowanych na obszarze województwa, wskazując dostępne źródła finansowania (nie byłoby potrzeby zawierania odrębnego porozumienia dotyczącego zasad finansowania zadań z zakresu rozwoju regionalnego na obszarze województwa). Porozumienie byłoby podstawą do zawierania umów na realizację działań.
44. Wyeliminować należy wszelkiego rodzaju umowy zawierane pomiędzy organami i instytucjami władzy rządowej. Kuriozalne jest podpisywanie umów pomiędzy ministrami, ministrem, a wojewodą itp, gdyż wskazuje to, że władza rządowa nie stanowi jednej, spójnej całości.
45. Proces wyboru projektów należy zróżnicować w zależności od rozmiarów i regionalnego znaczenia projektu. Powinien zaczynać się od strategii wojewódzkiej, która powinna być znacznie bardziej precyzyjna jeśli idzie o kierunki inwestowania niż dotychczasowa. Następny krok, to opracowania RPO. Większe projekty regionalne¹ powinny być zapisywane w RPO już na etapie projektu tego dokumentu, na zasadzie zgodności ze strategią i zgłoszeń ze strony samorządów, które chcą to dofinansowywać z własnych środków. Mniejsze projekty mogłyby być realizowane na zasadzie „worka projektów” w drodze konkursu. Należy dążyć do budowania dużych projektów (programów) i unikania rozproszenia środków na działania o znikomym obszarze oddziaływania.

¹ przez większe projekty rozumiem te o określonej wartości finansowej (definicja do decyzji) oraz projekty inwestycyjne o znaczeniu podnaregionalnym typu „zlewnia Ślązy i Oławy”, „zagospodarowanie dorzecza Narwi” itp

POLITYKA REGIONALNA

46. Zgodnie z treścią ustawy o samorządzie wojewódzkim, polityka regionalna należy do kompetencji województwa, a gdzie prowadzenie polityki rozwoju województwa przez samorząd wojewódzki rozumiane jest jako:
- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy
 - utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim
 - **pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych**, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej
 - wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli
 - racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju
 - wspieranie rozwoju nauki i współpracy pomiędzy sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji
 - wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego
 - promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa
47. W znaczeniu zadań ustawowych samorząd wojewódzki jest przede wszystkim „koordynatorem” działań rozwojowych, ale niekoniecznie musi być ich „sponsorem”. Bez narzędzi finansowych ma jednak bardzo ograniczone oddziaływanie.
48. Politykę regionalną kraju powinny stanowić skoordynowane działania w ramach:
A) prowadzonej przez rząd polityki interregionalnej (polityka prowadzona **przez rząd** wobec regionów, orientowana najczęściej na regulowanie międzyregionalnych dysproporcji rozwoju) i
B) prowadzonej przez samorząd polityki intraregionalnej (polityka regionalna prowadzona przez **organy regionalnej władzy publicznej** dla realizacji własnych celów, na bazie własnych środków i na własną odpowiedzialność), ale ze wsparciem finansowym ze środków budżetu państwa i Unii Europejskiej.
49. **Rząd** odpowiada za przygotowanie i realizację: NPR, NSRR, Długookresowej strategii rozwoju, strategii i programów sektorowych, inwestycji wieloletnich, wieloletnie plany finansowe oraz kryteriów rozdysponowania środków. Negocjuje Kontrakt oraz monitoruje jego realizację i dokonuje ewaluacji zewnętrznej. W ramach rządu kompetencje posiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.
50. W ramach odpowiedzialności za cały NPR rząd monitoruje i ocenia regionalne programy operacyjne w kontekście polityki rozwoju regionalnego państwa
51. W ramach prowadzonej przez rząd polityki interregionalnej powinna być zapewniona możliwość wykonywania pewnych zadań własnych państwa na obszarze województwa (przejścia graniczne, wojsko, ratownictwo cywilne, inna infrastruktura związana ze szczególnymi zadaniami państwa).
52. Organy i instytucje odpowiedzialne za realizację zadań administracji rządowej (wojewoda, administracje niezespolone itd.) powinny zostać zobligowane do przygotowywania dokumentów

- programowych o horyzoncie czasowym odpowiadającym NPR i RPO (w zakresie własnych zadań). Mogą one być następnie wprowadzane przez stronę rządową albo do RPO, albo do programów sektorowych.
53. Rząd powinien uruchomić program pomocy technicznej dla województw wspierający je kompetencyjnie w zakresie programowania, monitoringu, oceny, przepływów finansowych i rozliczania i innych kwestii związanych z realizacją przez te samorzady regionalnych programów operacyjnych. Powinien również przygotować do wykorzystania przez województwa pełny zestaw procedur realizacyjnych (lub wzorów takich procedur) określających zasady aplikowania i przydziału środków, wzory umów, wzory dokumentacji finansowej itd. W ten sposób zachowana zostanie jednolitość realizacyjna RPO, która jest w interesie zarówno beneficjentów, jak i Komisji Europejskiej. celem takiego rozwiązania jest również oszczędność środków publicznych (tak, aby każde z województw nie robiło tego na własną rękę). Program taki powinien być zlecony przez rząd jakiemuś zewnętrznemu wykonawcy i być realizowany w ścisłej współpracy z samorządami województw.
 54. Samorząd województwa odpowiada za Strategię regionalną Samorząd uczestniczy również w opiniowaniu NPR, NSRR oraz współpracuje z samorządami lokalnymi i partnerami społecznymi i gospodarczymi. Podstawą działań operacyjnych samorządu regionalnego powinien być RPO, który jednak (nie tak jak jest to obecnie w ustawie o NPR jest autorstwa zarządu województwa) powinien być uchwalany przez sejmik wojewódzki.
 55. Samorząd odpowiadać również powinien za negocjację kontraktu regionalnego, jego realizację i wdrażanie, monitorowanie oraz ewaluację. Realizuje również RPO odpowiadając za administrowanie, finanse (w tym współfinansowanie, rozliczenia, przepływy finansowe), kontrole itd. Odpowiada za instytucje wdrażające RPO i procedury wdrażania (korzystając z rządowego programu pomocy technicznej). W ramach wdrażania NPR współpracuje też z rządem przy monitorowaniu i ocenie regionalnego programu operacyjnego w kontekście polityki rozwoju regionalnego państwa.
 56. Samorząd wojewódzki odpowiadać powinien również za współpracę z partnerami społecznymi i gospodarczymi.
 57. Odrębnym pytaniem jest, czy konieczna jest regulacja stosownym aktem prawnym procedur, struktur instytucjonalnych, sposobu administrowania id. Jest to chyba najprostszy sposób poradzenia sobie z tym problemem, chociaż dopiero w połączeniu z innymi jeszcze mechanizmami rozwiązania problemów administracyjno-proceduralnych będzie wystarczający.
 58. Kontrakt regionalny dotyczyć powinien tylko tego zakresu działań, które będą współfinansowane przez rząd. W RPO, oprócz tego współfinansowania, będą także projekty realizowane w ramach środków FS. Środkami na współfinansowanie realizacji RPO dysponują również JST i inni partnerzy (organizacje pozarządowe, podmioty prywatne itp.).
 59. Podział środków na unijne i krajowe powinien mieć miejsce na poziomie Ministra Finansów. Poszczególni ministrowie, jak również marszałkowie, dostają alokacje z budżetu państwa w złotych i wydają według reguł obowiązujących w Polsce. Żeby się rozliczyć z KE reguły te muszą być kompatybilne do unijnych. Uprości to administrowanie, rozliczenia, procedury itd.

- Podział na finanse unijne i krajowe powinien ujawnić się na możliwie wysokim szczeblu w rządzie. Środki unijne powinny być skonsolidowane w budżecie państwa.
60. W ramach RPO do finansowania programów realizacyjnych marszałek powinien mieć w dyspozycji środki z FS, a rząd środki na współfinansowanie. Regionalny program operacyjny finansowany byłby z FS, a współfinansowany przez rząd oraz przez samorząd województwa i lokalne JST. Monitorowanie i ewaluacja całego NPR będzie w rękach rządu.
61. Struktura administracyjna odpowiedzialna za realizację RPO powinna być w urzędzie marszałkowskim: instytucja zarządzająca i płatnicza. Instytucja pośrednicząca (jeśli jest potrzebna) powinna być jednostką podległą marszałkowi lub wyłonioną w drodze przetargu instytucją zewnętrzną (np. ARR). Sposób organizacji administracji zarządzającej RPO powinien być możliwie podobny w całym kraju. Powinna być ona zbudowana w oparciu o logikę wynikającą z realizacji RPO i obejmować następujące etapy:
- Operacjonalizacja celów RPO i ich monitorowanie
 - Nabór projektów do poszczególnych działań ujętych w RPO
 - Ocena zgłoszonych projektów w kontekście wymogów formalnych, ekonomicznych i merytorycznych, wybór do realizacji projektów najlepszych z punktu widzenia realizacji celów NPR, WPR i ekonomicznej efektywności.
 - Realizacja wybranych projektów:
 - Podpisywanie umów na realizację projektów
 - Weryfikacja płatności
 - Kontrola realizacji projektów
 - Sprawozdawczość
 - Monitoring i ewaluacja wewnętrzna
62. Należy ograniczyć biurokrację, dublowanie wykonywania tych samych czynności przez różne komórki organizacyjne jednej instytucji lub przez różne instytucje.
63. W kontekście możliwości rozliczania się w okresie 2007-2013 na poziomie priorytetów, która zawarta jest w projekcie rozporządzenia Rady dotyczącego FS, stać się może możliwe by realizować całe działania ze środków FS, a inne ze środków publicznych polskich. Żeby to zrealizować, wszystkie projekty inwestycyjne finansowane ze środków publicznych powinny być zgodne w zasadami i wymaganiami unijnymi. Zintegrować trzeba zatem reguły wydatkowania środków z funduszy strukturalnych z regułami dotyczącymi wydatkowania na programy rozwojowe środków krajowych.
64. Obecnie mamy odrębny system instytucji i procedur na środki z FS i odrębny na programy realizowane wyłącznie ze źródeł krajowych. Należy wprowadzić jednolite programy oraz jednolite procedury niezależnie od tego jakie jest źródło finansowania programów.
65. Wprowadzić trzeba również standardy administrowania środkami, usprawnić administrację poprzez podniesienie kompetencji pracowników, mechanizmy motywacji, promowanie standardów uczciwości, wprowadzenie zasad zarządzania przez cele, wdrażanie systemów jakości do urzędów itd.

66. Wojewoda odpowiadać powinien jedynie za właściwe wydatkowanie środków z budżetu państwa. Musi to być rozłączone z obszarem kontroli i nadzoru służb skarbowych. Wojewoda nie będzie podpisywał umów na realizację dotyczących projektów, etc.

WSPÓŁPRACA REGIONALNA

67. Za kreowanie polityki regionalnej odpowiedzialny jest samorząd wojewódzki. Jego organy reprezentują wspólnotę zamieszkującą dane terytorium, a zatem również reprezentują wspólnoty tworzące samorzady lokalne (powiat, gmina) na tym terenie.
68. W praktyce jednak organy władzy regionalnej swoje zainteresowania kierują na rozwój wybranych przez siebie dziedzin, kierunków czy obszarów, zawężając to do zadań, które są ich zadaniami własnymi np. drogi wojewódzkie, ale już nie drogi w miastach „prezydenckich” – gdzie administratorem jest gmina miejska.
69. Krótki okres funkcjonowania samorządów regionalnych powoduje, że brak jest jeszcze standardów, dobrych praktyk i doświadczenia w myśleniu i działaniu w skali regionu. Również świadomość obywatelska społeczeństwa, które organy te reprezentują jest bardzo ograniczona. Przede wszystkim na działania województwa przenoszone są doświadczenia z działań w skali lokalnej, z tą jednak różnicą, że równocześnie z dostępem do możliwości podejmowania decyzji w dużo większej skali i zakresie (szczególnie jako łakomy kąsek postrzegany jest dostęp do dystrybucji środków na wsparcie rozwoju regionalnego).
70. Na razie więc zauważalne są konflikty i nieuzasadnione dyskryminowanie niektórych obszarów oraz wykorzystywanie posiadanej władzy do działań czysto politycznych, które z jednej strony nagradzają dotychczasowe decyzje swojego politycznego elektoratu, a z drugiej budują popularność przed kolejnymi wyborami samorządowymi. Realizowane są również różnego rodzaju umowy koalicyjne, niekoniecznie wyłącznie dotyczące tematu regionu.
71. Źródłem konfliktu przy podziale środków jest także decydowanie przez samorząd wojewódzki również co do projektów własnych (lub jednostek podległych) co przy konkurowaniu z projektami realizowanymi przez samorzady lokalne czy inne jednostki organizacyjne stawia zadania własne samorządu województwa w uprzywilejowanej pozycji.
72. Celowe jest instytucjonalne i formalne budowanie zasad współpracy regionalnej pomiędzy samorządem regionalnym i samorządami lokalnymi. Samorządom lokalnym powinien być zapewniony udział w procedurach tworzenia kryteriów wyboru projektów, budowania projektów w skali regionu, wyboru projektów (ale bardziej jako obserwacja poprawności i prawidłowości procedur, a nie decyzyjność) i monitorowania. Wzmocniona powinna zostać ranga strategii rozwoju lokalnego, warto wprowadzić tu mechanizmy analogiczne jak istniejące dla programów ochrony środowiska czy planów gospodarki odpadami.
73. Konieczne jest zapewnienie jawności i transparentności procedur oraz zachowanie społecznego udziału w kreowaniu polityki regionalnej. Społeczny udział potrzebny jest na etapie budowania planów, programów i strategii, a na etapie wykonawczym tzw. czynniki społeczne powinny być

informowane o realizowanych projektach. Mogą ewentualnie opiniować wybór projektów, ale nie powinny decydować o ostatecznym wyborze.

74. Procedury związane z zarządzaniem rozwojem regionalnym na obszarze województwa powinny być znane wszystkim uczestnikom procesu, w tym również tzw. czynnikom społecznym. Konieczne są zatem działania informacyjne, zarówno w zakresie samych procedur, jak i realizowanych działań i projektów.

ROZWIĄZANIA LEGISLACYJNE I ORGANIZACYJNE

75. Zaproponowane w ekspertyzie propozycje rozwiązań, w przypadku ich akceptacji, wymagać będą zarówno działań legislacyjnych jak i skutecznej koordynacji i usprawnienia struktur organizacyjnych systemu administracji publicznej i włączenia w proces innych podmiotów biorących udział we wdrażaniu NPR 2007-2013.
76. Zmian w aktualnych przepisach wymagają przede wszystkim działania zaproponowane w pkt-ach: 6, 7, 8, 17, 18, 22, 36, 37, .38, .54, .55, .59, 61, 64 i 72. Dotyczą one różnych aktów prawnych i powinny zostać wdrożone w postaci stosownych ustaw lub rozporządzeń.
77. W ramach zmiany ustawy o finansach publicznych zapewniona powinna zostać koordynacja środków budżetu państwa i Unii Europejskiej kierowanych na wspieranie rozwoju kraju (pkt. 7, 59, 60, 63, 66). Podstawą zharmonizowania planowania finansów publicznych powinno być wieloletnie programowanie budżetowe (pkt. 8). Za wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien Minister Finansów, przy ścisłej współpracy z Ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, dziś Minister Gospodarki i Pracy odpowiadający za przygotowanie i wdrożenie NPR. Wdrożenie powinno nastąpić nie później niż do końca 2006 r, przy czym przy początkowych trudnościach w przygotowaniu planu budżetu na okres dłuższy, optymalne wydaje się co najmniej opracowanie go na okres 3-letni
78. W ramach zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazane jest rozważenie wskazanej w pkt. 6 i 61 dalszej decentralizacji finansów publicznych oraz zagwarantowanie samorządom stabilnych i wydajnych źródeł dochodów własnych. Działanie to powinno zostać poprzedzone prognozą udziału finansowego samorządów w realizacji NPR i na tej podstawie oszacowany może zostać poziom dochodów umożliwiający realizację ich zadań własnych. Za wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien Minister Finansów, przy ścisłej współpracy z Ministrem Gospodarki i Pracy odpowiadającym za przygotowanie i wdrożenie NPR. Wdrożenie powinno nastąpić nie później niż do końca 2006 r.
79. W ramach zmian ustawy o samorządzie wojewódzkim konieczne wydaje się wprowadzenie ściślejszych uregulowań w zakresie przygotowania dokumentów programowych, a szczególnie dotyczących ich zawartości, jak i zasad współpracy przy ich opracowywaniu. Szczególnie istotne są tu elementy wskazane w pkt. 18, 20, 21, 22, 23, 24, 56. Działania opisane w pkt. 22 i 24 powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustawie o polityce regionalnej, a w przypadku jej braku w ustawie o NPR. Za wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien minister właściwy ds.

- rozwoju regionalnego (obecnie Minister Gospodarki i Pracy), a powinno ono nastąpić nie później niż do końca 2005 r.
80. W ramach zmian ustawy o Narodowym Planie Rozwoju powinno nastąpić doprecyzowanie wymagań co do zasad rozliczania deklarowanego efektu planowanego do uzyskania w ramach środków wsparcia (pkt. 9). Ustawa powinna również określić szczegółowe wymagania dla programów sektorowych oraz mechanizm koordynacji polityk sektorowych z NSRR (pkt. 17). Za wdrożenie zmian odpowiadać powinien Minister Gospodarki i Pracy, a powinno ono nastąpić nie później niż do połowy 2006 r.
 81. Większego uszczegółowienia w przepisach prawa wymagają zasady wsparcia z budżetu państwa rozwoju regionalnego. Powinny one precyzować relacje opisane w pkt 38 do 43, 45, 54, 55, 58, 66. Może to zostać dokonane albo poprzez wprowadzenie zmian w ustawie o NPR, lub w ramach zupełnie nowej ustawy. Za wdrożenie zmian odpowiadać powinien Minister Gospodarki i Pracy, a powinno ono nastąpić nie później niż do połowy 2006 r.
 82. W celu przywrócenia rangi polityce regionalnej celowe wydaje się rozważenie powrotu do odrębnego uregulowania ustawowego dotyczącego zasad prowadzenia polityki regionalnej. Ustawa ta określać powinna relacje pomiędzy administracją rządową i samorządową (pkt. 6 i 81), zakres kompetencji w zakresie polityki regionalnej, uprawnienia kontrolne itp. Zachowana powinna być przy tym ścisła koordynacja tego aktu prawnego z ustawą o NPR, która dotyczyć powinna przede wszystkim koordynację wszystkich polityk rozwojowych kraju, mechanizmów programowania finansowego i wzajemnych relacji poszczególnych uczestników tych działań. Za wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien Minister Gospodarki i Pracy, a powinno ono nastąpić nie później niż do połowy 2006 r.
 83. W przypadku odrębnej ustawy o polityce regionalnej wskazane jest przeniesienie do niej wymagań dotyczących zasad opracowania NSRR, jak również zawarcia upoważnienia dla ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do wydania rozporządzenia, które określałoby szczegółowo tryb, formę i zawartość tego dokumentu jak również zasady i harmonogram opracowywania.
 84. Należy także rozważyć celowość ustawowego uregulowania wskazanej w pkt. 52 potrzeby opracowywania przez organy i instytucje odpowiedzialne za realizację zadań administracji rządowej dokumentów programowych w zakresie realizowanych przez nie zadań. Do czasu stosownego aktu prawnego możliwe jest wprowadzenie takiego wymogu poprzez odpowiednie działania organizacyjne, co jednak utrudni możliwość wprowadzania niektórych z ujętych tu zadań do kontraktów regionalnych, strategii rozwoju regionalnego czy też innych dokumentów programowych. Za wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien minister właściwy ds. administracji, a powinno ono nastąpić nie później niż do końca 2005 r.
 85. W zakresie działań koordynujących i porządkujących funkcjonujący do tej pory system administracji publicznej odpowiadającej za programowanie i wdrażanie NPR przede wszystkim należy mieć na względzie działania określone w pkt. 9, 10, 11, 19, 33, 44, 46, 47, 48, 49, 51, 62, 64, 65, 67 do 74.

86. Bardzo istotne znacznie w zakresie działań organizacyjno-koordynacyjnych ma opisana w pkt. 53 pomoc techniczna dla samorządów.

