

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS.

Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

Jan Olbrycht

Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym.

Przygotowanie do akcesji, a w szczególności przygotowanie do aktywnego uczestnictwa w unijnej polityce regionalnej, ujawniło trudności występujące w opracowaniu właściwego instrumentarium niezbędnego do absorpcji funduszy strukturalnych. W czasie prac przygotowawczych wielokrotnie pojawiało się pytanie: czy występujące bariery są wynikiem trudności w procesie wypracowywania polskiego modelu programowania i wdrażania funduszy strukturalnych, czy też mamy do czynienia z barierami systemowymi, będącymi wynikiem braku odpowiedzi na podstawowe pytania ustrojowe. Najbliższe lata 2000-2004 będą pierwszym okresem wdrażania funduszy strukturalnych i w istotnym stopniu pokażą, na ile występujące w procesie programowania trudności wpłynęły na funkcjonowanie całego systemu. Nie można jednak odłożyć analiz do końca okresu programowania, ponieważ rozpoczęta już debata nad kształtem Nowej Polityki Spójności Unii Europejskiej może być punktem odniesienia dla wewnętrznych krajowych analiz, które powinny prowadzić do propozycji zmian systemowych, poprawiających system zarządzania i wpływających na jakość i poziom absorpcji środków unijnych w latach 2007-2013.

Przedstawiana ekspertyza ma na celu wykazanie istotnego związku pomiędzy rozwiązaniami w zakresie ustroju terytorialnego państwa a programowaniem na poziomie regionalnym a także przedstawienie rekomendacji w tym zakresie dla prac nad przyszłym Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013.

1. Regionalizm a regionalizacja w Unii Europejskiej

Regionalizm jest działaniem typu „bottom – up” bazującym na staraniach bądź żądaniach wyrażanych przez „aktorów regionalnych” w stosunku do władz centralnych dotyczących uzyskania większej kontroli nad sprawami politycznymi, ekonomicznymi, społecznymi regionu.¹

Regionalizacja jest podejściem odmiennym- charakterystycznym dla działań odgórnych typu „top- down”, podejmowanych przez władze krajów członkowskich i przez Unie Europejską w stosunku do regionów. Regionalizacja jest definiowana w dwojaki sposób.

Jest to: „... proces tworzący zdolność do niezależnych działań skierowanych na rozwój określonej przestrzeni (sub- narodowej lub ponad –lokalnej) poprzez mobilizację jej struktury ekonomicznej i tam, gdzie jest to uzasadnione cech tożsamości lokalnej i regionalnej

¹ Regional and local democracy In the European Union, Committee of the Regions. Bruksela 1999, s.6
Cel ekspertyzy pozwala na pominięcie analizy „regionalizmu” jako idei bądź ideologii – natomiast rozwinięcie tematu ma miejsce m.in w: Gawlikowska –Hueckel K.: Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Wyd. UG Gdańsk 2003 .s.118-130

a także poprzez rozwój jej potencjału. Proces ten może wystąpić na bazie istniejących instytucji lub może dać początek nowej organizacji terytorialnej która będzie lepiej wypełniała te zadania. Jest to zawsze zależne od ograniczeń nałożonych przez ramy polityczne i instytucjonalne, które z kolei podlegają wpływowi innych czynników”.²

I. Pietrzyk przyjmuje, że „regionalizacja” dotyczy podziału terytorialnego państwa i wskazuje, że pojęcie to w prawie publicznym stosowane jest w państwach złożonych w odróżnieniu od „decentralizacji” występującej w państwach unitarnych³.

W praktyce Unii Europejskiej występują od początku procesu integracji obydwa sposoby rozumienia terminu „regionalizacja”, przy czym pierwszy ma charakter „terytorialny” a drugi charakter „instytucjonalny”. Bardzo często mamy więc do czynienia z dwoma „wzajemnie nakładającymi się na siebie debatami. Z punktu widzenia instytucji europejskich istotniejsza jest debata bazująca na rozumieniu „terytorialnym”, a z punktu widzenia aktorów regionalnych równie ważna, jeżeli nie wręcz ważniejsza, jest debata „instytucjonalna” podkreślająca niezbędną podmiotowość regionów i rolę ich władz w procesie podejmowania decyzji, nie tylko na poziomie regionalnym ale również krajowym i europejskim.

Przytoczona wyżej definicja „regionalizacji” dowodzi, że dwie zarysowane debaty chociaż mogą istnieć niezależnie od siebie, nie są wzajemnie sprzeczne. Cel regionalizacji, czyli tworzenie w regionie zdolności kształtowania jego rozwoju, (a więc pośrednio podniesienie na wyższy poziom zarządzanie państwem), może sprzyjać tworzeniu nowej organizacji terytorialnej, bądź wykorzystywać już istniejące instytucje. Nowa organizacja terytorialna jest niezbędna pod warunkiem lepszej realizacji stojących przed regionem zadań niż ta która ma miejsce w istniejącym porządku instytucjonalnym. *Skuteczność procesu regionalizacji nie jest więc mierzona stopniem samodzielności władz regionalnych, natomiast status regionów, zakres ich podmiotowości może zdecydowanie wpływać na powodzenie procesu regionalizacji w sensie zdolności do tworzenia rozwoju regionalnego.*

Warto w tym miejscu przytoczyć typologię regionalizacji zaproponowaną przez G. Marcou w ramach analiz prowadzonych przez Parlament Europejski:⁴

- regionalizacja administracyjna- utworzenie przez rząd władz jemu podległych lub innych ciał podległych kontroli rządu a wypełniających zadanie promowania rozwoju regionalnego bazując na mobilizacji władz lokalnych i organizacji gospodarczych
- regionalizacja bez tworzenia nowych władz regionalnych- istniejące instytucje „ regionalizują się”- czyli przejmują odpowiedzialność za sprawy regionalne
- decentralizacja regionalna – polega na tworzeniu nowych władz na szczeblu regionalnym nie naruszając struktur państwa ani jego unitarnego charakteru
- autonomia regionalna-bazuje na cechach etnicznych, kulturowych i językowych stanowiących podstawę do zwiększenia autonomii regionu
- regionalizacja państwa federalnego – sposób. konstrukcji państwa bazujący na założeniu ścisłego związku i równych praw wszystkich członków federacji

² Regionalisation In Europe, Working Paper, European Parliament. Directorate General for Research, Regional Policy Series REGI 108aXX s. 23

³ Pietrzyk I.: Polityka regionalna Unii Europejskiej regiony w państwach członkowskich. PWN, Warszawa 2002 s.213-220

⁴ Regional structures in the applicant countries and their compatibility with the Structural Funds. EP. Directorate General for Research, PE No.311.200 kwiecień 2002

2.Regionalizacja a polityka regionalna Unii Europejskiej

Polityka regionalna Unii Europejskiej wymaga świadomie prowadzonego przez państwa członkowskie procesu regionalizacji z wyraźnym określeniem jej celów oraz ram instytucjonalnych. Żaden ze wspólnotowych aktów prawnych nie obliguje państw członkowskich do przyjęcia określonego modelu ustroju terytorialnego państwa i podziału kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej. **Również niezwykle ważne jest odnotowanie, że ani Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską ani rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych nie odnoszą się do regionu jako instytucji ale do regionu jako obszaru.**⁵

Traktat WE w art. 158 głosi że :”...Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”⁶. Realizacja tego celu oparta jest na polityce regionalnej, określanej również jako **polityka strukturalna** bądź **polityka spójności społeczno ekonomicznej** . Ramy prawne wspólnotowej polityki regionalnej zostały określone w jednolitym Akcie Europejskim, przyjętym w 1987 co pozwoliło na ostateczne określenie jej instrumentów prawnych ,finansowych i organizacyjnych .

Rozporządzenie Rady dotyczące funduszy strukturalnych wskazuje na konieczność precyzyjnego określenia zadań państw członkowskich w stosunku do zadań Komisji Europejskiej i ,interpretując zasadę subsydiarności, przypisuje właśnie państwom odpowiedzialność za wdrażanie i monitorowanie pomocy przy użyciu funduszy strukturalnych.⁷ W tym też rozporządzeniu znajdziemy uwagę, że działania Wspólnoty powinny być komplementarne do działań państw członkowskich wzmocnionych poprzez partnerstwo : z władzami regionalnymi i lokalnymi a także innymi właściwymi władzami.⁸

Regiony a precyzyjniej „władze regionalne” zostają w cytowanym rozporządzeniu uznane za istotnych partnerów rządów państw członkowskich w realizacji polityki regionalnej. Charakteryzując pożądany system programowania Rada stwierdza w rozporządzeniu , że liczba programów pomocowych powinna być ograniczona i „ ...zwyczajowo składać się z *jednolitej, zintegrowanej pomocy dla każdego regionu*”⁹. Sformułowanie „powinna” daje pole do bardzo szerokiej interpretacji ,powodując, że wyrównywanie dysproporcji między regionami nie zawsze jest realizowane w sposób charakteryzujący zintegrowane podejście do rozwoju regionalnego. W gruncie rzeczy zapisy rozporządzenia wskazują na rozwiązania modelowe , a więc na takie zintegrowane działania wobec konkretnych regionów, które pozwolą na pobudzenie ich rozwoju gospodarczego i w konsekwencji doprowadzą do zmniejszenia dysproporcji między nimi. Akcentując cel (konwergencja), i zdając sobie sprawę z różnic w funkcjonujących modelach

⁵ Por. Regionalization In Europe „,ibidem. s. 23

⁶ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 158, Projekt Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy w zasadzie powtarza zapis TWE , poszerzając jednak zasadniczo zakres polityki wspólnotowej Spójność Społeczno- Gospodarcza i wprowadzając nazwę Spójność Gospodarcza, Społeczna i Terytorialna - w: Projekt Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy , Konwent Europejski, Bruksela 2003,Rozdział III, Sekcja 3, art. III-116- III -120

⁷ Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.(1260/1999/WE), pkt .26

⁸ Ibidem. ,pkt 27

⁹ Ibidem pkt.32, w dalszej części rozporządzenia dotyczącej programów operacyjnych zamieszczony jest również zapis że : „Pomoc objęta Podstawami Wsparcia Wspólnoty powinna być zasadniczo dostarczana w formie zintegrowanego programu operacyjnego dla regionu...” (art. 18.pkt 1)

ustroju terytorialnego, Rada pozostawia państwom członkowskim możliwość wskazania głównych podmiotów działań.

W rozdziale dotyczącym programowania, rozporządzenie określa, że w przypadku Celów 1, 2, i 3 przedkładany Komisji plan rozwoju (NPR) powinien być przygotowany przez właściwe władze na szczeblu krajowym, regionalnym lub innym wyznaczone przez państwo członkowskie przedkładające plan¹⁰. Tu także decyzja które władze uznaje państwo członkowskie za *właściwe* pozostaje całkowicie w jego gestii. Przygotowując programy operacyjne państwo członkowskie jest zobowiązane wyznaczyć instytucje zarządzającą a biorąc pod uwagę że modelowy program operacyjny dotyczy zintegrowanego planu dla regionu, istotnym jest czy państwo członkowskie wskazując zarządzającego powierzy to zadanie władzom regionalnym, bądź podległym im instytucjom regionalnym czy też wskaże funkcjonującą na poziomie regionalnym, zdekoncentrowana administrację rządową. Nie można też wykluczyć że państwo członkowskie wyznaczy instytucje szczebla centralnego jako zarządzającą zintegrowanym regionalnym programem operacyjnym *Pojawia się więc w każdym państwie członkowskim pytanie :kto, jaki podmiot, posiada zdolność do programowania, wdrażania i monitorowania zintegrowanej pomocy dla regionu?*

Wychodząc z cytowanej na wstępie definicji można uznać że realizacja głównego celu polityki regionalnej- zwiększenie spójności społeczno- gospodarczej wymaga przemyślanej regionalizacji a więc tworzenia zdolności do pobudzania rozwoju gospodarczego regionów i umiejętnego wykorzystywania w tym celu wsparcia przy użyciu funduszy strukturalnych. Państwo członkowskie staje przed koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy istniejący porządek instytucjonalny, ustrój terytorialny kraju, podział zadań i kompetencji pomiędzy szczeble władzy publicznej, umożliwia najlepszą realizację celów, czy też konieczna jest zmiana bądź całej struktury terytorialnej, bądź zmiana w sposobie traktowania władz regionalnych i poszerzenie ich uczestnictwa i odpowiedzialności w realizacji polityki regionalnej. *Innymi słowy to przewidywana ocena skuteczności wykorzystania funduszy strukturalnej przez państwo członkowskie może być motorem takich zmian strukturalnych które określą status regionów a więc w konsekwencji miejsce władz regionalnych w procesie decyzyjnym* **W przypadku Polski istnieje pilna potrzeba oceny rozwiązań dotyczących ustroju terytorialnego kraju, podziału kompetencji a przede wszystkim doprecyzowania statusu regionów i miejsca władz regionalnych(samorządów województw) procesach decyzyjnych z punktu widzenia przewidywanych skutków wdrażania funduszy strukturalnych.**

3. Znaczenie Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych.

Realizacja celów polityki spójności UE wymaga działań na określonych obszarach i dlatego konieczne są zasady wyodrębniania jednostek terytorialnych na potrzeby polityki regionalnej. Zadanie to spełnia ustalenie wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS). W Rozporządzeniu z 26 maja 2003¹¹ określa się ją jako „klasyfikację podziału regionalnego” niezbędną do prowadzenia statystyk regionalnych, które z kolei stanowią jedno z podstawowych narzędzi w realizacji polityki regionalnej. Rozporządzenie dotyczące funduszy strukturalnych w art. 13

¹⁰ Ibidem art. 15.pkt 1

¹¹ Rozporządzeni (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych(NUTS)

określa, że "plany przedkładane w Ramach celu 1 powinny być przygotowane na poziomie geograficznym uznanym przez kraj członkowski za najbardziej odpowiedni ale zasadniczo powinny obejmować pojedynczy region na poziomie NUTS 2¹²". Cytowany dokument zwraca w tym miejscu uwagę na poziom geograficzny programowania i wdrażania polityki regionalnej ,jednakże nie można pominąć faktu iż zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym NUTS przyjęte zostały określone kryteria klasyfikacji jednostek terytorialnych, które zdecydowanie wykraczają poza czynniki geograficzne.

Przede wszystkim podział na jednostki terytorialne musi bazować na podziale na jednostki administracyjne .Jednostka administracyjna jest definiowana w Rozporządzeniu jako : „obszar geograficzny z władzami administracyjnymi uprawnionymi do podejmowania decyzji administracyjnych i politycznych dla tego obszaru w obrębie prawnych i instytucjonalnych ram Państwa Członkowskiego”¹³. Każdy poziom NUTS obejmuje klasę jednostek administracyjnych, wyróżnianych ze względu na stan ludności i tak:

NUTS 1 od 3 000 000 do 7 000 000

NUTS 2 od 800 000 do 3 000 000

NUTS 3 od 150 000 do 800 000

Ponieważ w państwie członkowskim może nie występować jednostka administracyjna o właściwej skali wielkości spełniającej kryteria dlatego też przewidziano możliwość tworzenia poziomu NUTS poprzez łączenie jednostek administracyjnych.

Statystyka regionalna odzwierciedla aktualny podział regionalny terytorium UE - podział nie tylko geograficzny ale również administracyjny uwzględniający pośrednio status władz regionalnych i w tym znaczeniu zależy od ewentualnych zmian administracyjnych zachodzących w państwach członkowskich¹⁴. Równocześnie nie można wykluczyć procesu odwrotnego – czyli wpływu funkcjonowania określonej klasyfikacji, a dokładniej sposobu jej wykorzystania na ewentualne modyfikacje podziałów administracyjnych państw członkowskich bądź doprecyzowanie roli administracji regionalnej. Jeżeli w okresie 2000- 2006 wdrażanie funduszy strukturalnych w obszarach Celu 1 oparte jest głównie na jednostkach poziomu NUTS 2, a Rozporządzenie określa dolną i górną granicę tego poziomu, to należy się spodziewać ,że państwa członkowskie mogą podejmować działania modyfikujące podział administracyjny kraju, idący w kierunku umiejscowienia jednostek administracyjnych(przyp. z władzami administracyjnymi)na tym właśnie poziomie.

Polska stoi przed koniecznością skorygowania podziału kraju na jednostki statystyczne . Zabieg ten nie może być dokonany w sposób mechaniczny biorący pod uwagę jedynie liczbę ludności , ponieważ regionalna klasyfikacja statystyczna odgrywa dzisiaj ogromną rolę we wdrażaniu funduszy strukturalnych i zapewne będzie odgrywała podobną rolę w okresie 2007- 2013.Jeżeli programowanie i wdrażanie funduszy strukturalnych przebiega głównie na poziomie NUTS 2 to należy tak dostosować Jednostki Terytorialne do Celów Statystycznych by podział ten uwzględniał funkcjonujące na tym poziomie jednostki administracyjne (województwa) . Polska powinna wykazać że jednostka administracyjna-województwo to obszar geograficzny posiadający *swoje władze* dysponujące

¹² Rozporządzeni Rady z dnia 21 czerwca...op .cit. art. 13

¹³ Rozporządzenie Rady nr 1059...op. cit. art.3 pkt 1

¹⁴ Por. Gawlikowska- Hueckel K.: Procesy rozwoju regionalnego ...op.cit.s256 . Autorka wskazuje na trudności występujące w analizie procesów rozwoju regionalnego wynikające ze zmian w jednostkach terytorialnych spowodowanych modyfikacjami podziałów administracyjnych państw członkowskich.

możliwością podejmowania decyzji administracyjnych i politycznych odnoszących się do regionu. **W jakimś sensie porządkowanie jednostek terytorialnych zmusza do wyrazistszego określenia statusu polskich regionów a w tym szczególnie zakresu decyzji podejmowanych przez władze regionalne.**

Poziom NUTS 1 – makroregionalny w warunkach polskich może dotyczyć grup jednostek administracyjnych- województw, ze względu na brak na tym poziomie odrębnych jednostek administracyjnych. Ze względu na liczebność nie można wykluczyć, że 4 województwa mogłyby spełniać kryteria NUTS 1 ale wtedy należałoby dążyć do przypisania im podwójnego przyporządkowania – jako NUTS 1 i jako NUTS 2.

Niewątpliwie bacznej obserwacji będzie wymagała polityka spójności UE po roku 2006 ,wyznaczenie celów i oparcie jej na określonym poziomie jednostek regionalnych. Zapewne nie należy się spodziewać istotniejszych zmian ale trzeba pamiętać, że większość nowych państw członkowskich jest zdecydowanie mniejsza pod względem ludnościowym od państw posiadających dotychczas regiony wymagające szczególnego wsparcia(Cel 1) i ponieważ to nowe państwa będą głównymi beneficjentami polityki spójności może nastąpić przesunięcie głównego akcentu (bądź rozłożenie akcentów) z NUTS 2 na NUTS 1 i 3. Charakterystyczne jest także zmiana charakteru polityki unijnej wynikająca z dołączenia spójności terytorialnej do spójności gospodarczej i społecznej co może również skutkować większą aktywnością funduszy strukturalnych na niższych poziomach NUTS i szerszym zaangażowaniem władz publicznych szczebla lokalnego.

Statystyka regionalna jest uzależniona od podziału administracyjnego krajów członkowskich a ten z kolei jest zarówno rezultatem analiz strategiczno-gospodarczych jak i wynikiem dążeń oddolnych zmierzających do uzyskania podmiotowości regionalnej.

4. Miejsce regionów w ustroju terytorialnym państw członkowskich .

Ustrój terytorialny państw członkowskich podlega ciągłym modyfikacjom wynikającym bądź z oddolnych nacisków politycznych (regionalizm) bądź z analiz skuteczności zarządzania państwem w kontekście postępującej integracji europejskiej. Jest niezwykle istotne z polskiego punktu widzenia obserwowanie tych zmian, ponieważ mogą w przyszłości wpływać na sposób programowania i wdrażania Polityki Spójności i wskazują pośrednio w jaki sposób poszczególne państwa rozwiązują problemy wewnętrzne poprawiając równocześnie realizację polityk wspólnotowych.

W literaturze przedmiotu funkcjonują wielorakie klasyfikacje państw pod względem ich struktury terytorialnej, wykorzystujące odmienne kryteria, natomiast na użytek prezentowanej ekspertyzy wykorzystana została klasyfikacja zaprezentowana w publikacjach Komitetu Regionów Unii Europejskiej kładąca szczególny nacisk na miejsce regionów w strukturze terytorialnej ¹⁵.

Zgodnie z cytowaną klasyfikacją państwa członkowskie dzielą się na :

1.Państwa federalne- Austria, Belgia , Niemcy

¹⁵ Regional and Local Powers In Europe, Committee of the Regions, Bruksela 2002 s.28- 33, w polskiej literaturze przedmiotu obszerne omówienie klasyfikacji państw zawiera praca I. Pietrzyk : Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich. PWN Warszawa 2002

Posiadają wybierane władze regionalne które dysponują autentycznymi uprawnieniami legislacyjnymi, posiadają prawo uczestnictwa w procesach decyzyjnych na szczeblu federalnym, oparte są na trójszczeblowym systemie zarządzania (szczebel federalny, regionalny i lokalny)

2.a/ Państwa o strukturze wielo-poziomowej – zregionalizowane: Francja ,Włochy, Portugalia, Hiszpania, Wielka Brytania

Posiadają wybrane władze regionalne które dysponują ograniczonymi uprawnieniami legislacyjnymi, dysponują istotnym poziomem samorządności (autonomii), nie biorą w ogóle udziału, bądź uczestniczą w stopniu ograniczonym w procesie podejmowania decyzji na szczeblu krajowym ,oparte są na trójszczeblowym systemie zarządzania (krajowy, regionalny i lokalny)

Umieszczenie w tym zestawie Portugalii i Wielkiej Brytanii wynika zapewne z faktu funkcjonowania na terenie tych państw regionów o zróżnicowanym poziomie uprawnień legislacyjnych – Azorów i Madery w Portugalii oraz Szkocji ,Walii i Irlandii Północnej w Wielkiej Brytanii.

Ostatnio dokonane zmiany w zapisach konstytucyjnych we Francji definiują ją jako „ państwo zdecentralizowane” co ma szczególne znaczenie ,jeżeli odnotuje się, że poprzednio Francja określała się jako państwo „ zdekoncentrowane”

2 b/. Państwa o strukturze wielo-poziomowej – zdecentralizowane

Dania, Finlandia ,Holandia, Szwecja

Powyżej szczebla lokalnego funkcjonuje szczebel pośredni, dysponujący ograniczonym zakresem samorządności, nie posiadający w ogóle uprawnień legislacyjnych.

3. Państwa o strukturze dwu poziomowej (poziom narodowy i poziom lokalny)

Grecja, Irlandia i Luksemburg.

Brak wybieranych władz regionalnych.(np. w Irlandii funkcjonują zarówno 2 zgromadzenia regionalne jak i 8 ciał regionalnych - ich członkowie nie pochodzą jednak z wyborów bezpośrednich) .

Niezwykle interesującego materiału w kwestii miejsca regionów w ustroju terytorialnym państw dostarcza tocząca się od dłuższego czasu w Radzie Europy debata nad potrzebą uchwalenia konwencji wzorowanej na Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, mianowicie Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Nie jest przypadkiem, że wiele spośród państw członkowskich Rady Europy wyraża daleko idącą ostrożność wobec perspektywy uchwalenia konwencji podlegającej podpisaniu i ratyfikacji zanim stanie się częścią prawa krajowego. Argumentacja używana w debacie odwołuje się często do zbędności dokonywania na poziomie ponadnarodowym regulacji dotyczących struktury wewnętrznej kraju. Obawa przed „narzuceniem” jednego modelu regionu europejskiego nie została zredukowana mimo przedstawienia w projekcie Karty różnych modeli samorządu regionalnego. Przedstawiciele państw członkowskich Rady Europy- ministrowie odpowiedzialni za funkcjonowanie samorządu lokalnego i regionalnego, unikając podjęcia ostatecznej decyzji w kwestii przyjęcia Karty jako konwencji, zwrócili uwagę iż przygotowywany instrument prawny(konwencja bądź rekomendacja) powinien spełniać kilka warunków:

- nie powinien naruszać suwerenności i wolności państw w kształtowaniu ich własnej organizacji wewnętrznej ,która jednak powinna być zgodna z pewnymi wspólnymi zasadami samorządu regionalnego wypracowanymi przez Radę Europy

- powinien być wystarczająco obszerny, by uwzględniać różnorodność form samorządu regionalnego
- powinien zawierać czytelne oświadczenie że każde państwo może zdecydować czy utworzyć władze regionalne
- nie powinien w państwach w których jest to przewidziane prawem naruszać zasady równości pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi w zakresie ich samorządności (autonomii)
- nie powinien prowadzić do wartościowania(przypisywania wartości) różnym modelom samorządności regionalnej
- powinien pozostawiać państwom określony poziom swobodnego wyboru w zakresie cech ich systemu samorządu regionalnego.¹⁶

Przytoczona wyżej Deklaracja wykazuje jak ważnym dla państw członkowskich Rady Europy – a w tym wszystkich państw członkowskich i kandydackich UE- jest kwestia statusu regionów, roli i znaczenia władz regionalnych. Skoro państwa 15 jak również 10 państw akcesyjnych podpisało się pod tą deklaracją ,należy się spodziewać, że również na forum Unii Europejskiej kwestia ewentualnego przyjęcia modelowego rozwiązania mogłaby wzbudzać poważne kontrowersje.

Wydaje się, że dla dalszego toku analizy korzystnym jest przytoczenie charakterystyk modeli regionów, wskazując na przykłady ich funkcjonowania w państwach członkowskich UE.¹⁷

Model 1. Regiony z uprawnieniami do uchwalania prawa pierwotnego których istnienie jest gwarantowane w Konstytucji lub Porozumieniu na szczeblu federalnym ,i nie być podważane bez ich woli. Przykładami są regiony belgijskie, landy niemieckie i regiony włoskie posiadające specjalny status.

Model 2. Regiony z uprawnieniami do uchwalania prawa pierwotnego których istnienie nie jest zagwarantowane ani w Konstytucji ani w Porozumieniach federalnych.

Przykładami są regiony hiszpańskie (wspólnoty autonomiczne) a także Szkocja i Północna Irlandia.

Model 3. Regiony z uprawnieniami do uchwalania aktów prawnych w ramach ustalonych w legislacji krajowej (uprawnienia do uchwalania prawa wtórnego), których istnienie jest zagwarantowane w Konstytucji.

Przykładami są : regiony czeskie (kraje) oraz regiony włoskie(poza regionami o specjalnym statusie).

Model 4. Regiony z uprawnieniami do stosowania prawa i innych aktów prawa regionalnego w ramach obowiązującego prawa krajowego których istnienie nie jest zagwarantowane w Konstytucji.

Przykładami są : Walia i polskie województwa (analiza przeprowadzona przez Radę Europy wykazuje że Konstytucja RP przewiduje utworzenie samorządu regionalnego ale nie traktuje tego zapisu jako konstytucyjnej gwarancji funkcjonowania regionów).

Model 5. Regiony z uprawnieniami do podejmowania decyzji (bez uprawnień legislacyjnych), posiadające ciała stanowiące wybrane bezpośrednio przez mieszkańców.

Przykładami są prowincje duńskie i szwedzkie i regiony francuskie.

¹⁶ Helsinki Declaration on Regional Self- Government. przyjęta na Konferencji ministrów odpowiedzialnych za samorząd lokalny i regionalny. Helsinki 27-28 czerwca 2002

¹⁷ Informacje pochodzą z dokumentacji Rady Europy : Final activity report of the Steering Committee on Local and Regional Democracy(CDLR) to the Committee of Minister on the completion of the groundwork for the elaboration of legal instrument on regional self-government. 27.02.2002

Model 6. Regiony uprawnieniami do podejmowania decyzji (bez uprawnień legislacyjnych), posiadające ciała stanowiące pochodzące z wyborów pośrednich, stanowiące reprezentację innych władz lokalnych.

Przykładami są rady regionalne w Finlandii.

Modele regionów zaproponowane przez Radę Europy sytuują polskie regiony (samorządy województw) stosunkowo nisko wobec innych regionów europejskich, ze względu na brak uprawnień legislacyjnych jak również ze względu na brak gwarancji konstytucyjnych.

Zestawienie klasyfikacji regionów pod względem stopnia zagwarantowania ich funkcjonowania w prawodawstwie krajowym, pod względem uprawnień przysługujących ich władzom pod względem tworzenia i wdrażania prawa z podziałem na Jednostki Terytorialne dla Celów Statystycznych wykazuje, że jednostki administracyjne występujące w klasyfikacji regionów są w statystyce regionalnej umieszczane zarówno na poziomie NUTS 1 (regiony belgijskie, landy niemieckie, Walia, Szkocja i Półn. Irlandia która jest równocześnie klasyfikowana jako NUTS 2), jak i na poziomie NUTS 2 (regiony hiszpańskie, francuskie, włoskie, landy austriackie).

Klasyfikacja Rady Europy wskazuje na miejsce i znaczenie regionów i ich władz w systemie sprawowania władzy wewnątrz kraju członkowskiego, natomiast statystyka regionalna NUTS określa miejsce regionów w procesie wdrażania polityki regionalnej.

Regiony bardzo silne (Model 1) odgrywają ważną rolę w programowaniu i wdrażaniu polityki regionalnej Unii

W przypadku zakwalifikowania ich do NUTS 1 zintegrowane programy rozwoju regionalnego nie obejmują ich całkowitego obszaru, lecz wydzielone sub-obszary, co w konsekwencji powoduje konieczność prowadzenia nadzoru i zwiększa ich znaczenia. Walia, klasyfikowana jako NUTS 1, ma na swoim terenie zarówno obszar Celu 1 jak i Celu 2 co wymaga od władz regionalnych (National Welsh Assembly) przygotowanie odmiennych programów dla obu celów i wyznaczenia odrębnych instytucji zarządzających., natomiast oba programy muszą wynikać bezpośrednio ze strategii rozwoju opracowanej dla całego regionu.

Gdy regiony są klasyfikowane na poziomie NUTS 2 programowanie dotyczy obszaru regionu ale miejsce w procesie programowania i wdrażania zależy od statusu regionów i uprawnień jakie przysługują ich władzom.

Regiony hiszpańskie pomimo posiadania dużych uprawnień legislacyjnych, nie odgrywają zasadniczej roli w programowaniu i wdrażaniu funduszy strukturalnych. Wynika to między innymi z realizacji przy pomocy funduszy strukturalnych projektów obejmujących kilka regionów co automatycznie powodowało koordynację działań na szczeblu krajowym.¹⁸ Regiony hiszpańskie odgrywają rolę współzarządzających poszczególnymi programami co wiąże się również z toczącą się w Hiszpanii debatą na temat podziału kompetencji pomiędzy szczeblem narodowym, regionalnym i lokalnym. Seria reform wzmacniających historycznie silne regiony (wspólnoty autonomiczne) spowodowała odczuwaną dysproporcję w stosunku do uprawnień władz lokalnych i tendencję do

¹⁸ Analizy prowadzone w Parlamencie Europejskim w poprzednim okresie programowania wykazywały, że wdrażanie funduszy strukturalnych pozostaje w zakresie odpowiedzialności rządu centralnego w takich krajach jak: Wielka Brytania, Irlandia, Portugalia, Grecja, Hiszpania, Włochy i Holandia w: Factors influencing the spending of structural funds Money., Regional Policy Studium W 24 A Luxemburg 1997

wyrównania poziomu kompetencji na korzyść władz lokalnych¹⁹. Miejsce regionów w polityce regionalnej UE będzie zależało w dużym stopniu od przebiegu debaty politycznej na temat podziału kompetencji.

Poziom regionów francuskich, klasyfikowany jako NUTS 2 służy jako obszar przygotowania zintegrowanych programów operacyjnych rozwoju regionalnego, natomiast to nie władze regionalne (Model 5) odgrywają w tym procesie główną rolę. Głównie znaczenie w procesie programowania, budowania partnerstwa i wdrażania na szczeblu regionalnym posiada prefekt- przedstawiciel zdekoncentrowanej administracji centralnej a władze regionalne są jednym z głównych partnerów w tym procesie. Przeprowadzane aktualnie zmiany ustrojowe we Francji w sposób zasadniczy mają zmienić rolę i znaczenie władz regionalnych. Przede wszystkim dokonane w ostatnim czasie zmiany Konstytucji wprowadzają zapisy dotyczące funkcjonowania regionów. Aktualnie przygotowywane prawo dotyczące kompetencji władz lokalnych i regionalnych, które już uzyskało akceptację Senatu wprowadza jednoznaczne przypisanie regionom kompetencji w zakresie rozwoju gospodarczego (wobec polityki społecznej jako głównego zadania departamentów) i obowiązek koordynacji wszelkich interwencji gospodarczych w stosunku do władz lokalnych. Region ma mieć obowiązek przygotowania we współpracy z władzami lokalnymi programu rozwoju gospodarczego a następnie przekazania go przedstawicielowi państwa na szczeblu regionalnym.²⁰ Można oczekiwać, że w najbliższym czasie mogą nastąpić takie zmiany legislacyjne, które pozwolą regionom (władzom regionalnym) odgrywać główną rolę w programowaniu i wdrażaniu Polityki Spójności UE. Temu celowi służy również pilotażowe przekazanie większych kompetencji w zakresie programowania i wdrażania funduszy strukturalnych Regionowi Alzacji.

Regiony włoskie klasyfikowane przez Radę Europy częściowo jako regiony bardzo silne (Model 1 – 5 regionów o specjalnym statusie) bądź jako regiony o mniejszych uprawnieniach (Model 3 – 15 regionów) są w statystyce regionalnej umieszczane na poziomie NUTS 2 a więc ich obszary stanowią podstawę do przygotowania zintegrowanych programów operacyjnych rozwoju regionalnego. System programowania funduszy strukturalnych we Włoszech jest jednak w dużym stopniu scentralizowany, ponieważ zarówno programy przygotowane przez Rady Regionalne jak i programy sektorowe są faktycznie zarządzane z poziomu rządu centralnego²¹. Władze regionalne biorą aktywny udział w programowaniu części funduszy strukturalnych natomiast ich rola i odpowiedzialność za proces wdrażania jest ograniczona. Stanowi to przedmiot krytyki ze strony władz regionalnych i stoi częściowo w sprzeczności z tendencją do budowania modelu ustrojowego państwa federalnego. Możemy powiedzieć że w wyniku silnych oddziaływań regionalistycznych, we Włoszech dynamicznie postępuje regionalizacja instytucjonalna której jednak w stopniu niezwykle zróżnicowanym towarzyszy regionalizacja jako budowanie zdolności regionów do zwiększania swego potencjału rozwojowego.

Przeprowadzona wyżej pobieżna analiza potwierdza wcześniej postawioną tezę, że zasady kierujące unijną polityką regionalną nie dotyczą regionów jako instytucji (czyli władz regionalnych)

¹⁹ Olbrycht J., Lloyd A.: Raport on Local and Regional Democracy In Spain – document Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy

²⁰ Projet de Loi adopté par le Senat relatif aux responsabilites locales. Z dnia 17. listopada 2003, Rozdział I, Art 1.

²¹ Por. Grosse T.G.: Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch i Finlandii i wnioski dla Polski, ISP Warszawa 2000 s. 39- 61

lecz regionów jako obszarów geograficznych, które jednak, jak określa to rozporządzenie w/s NUTS muszą mieć władze posiadające kompetencje administracyjne i polityczne wobec regionu. Cytowane rozporządzenie dotyczy statystyki i sposobu zbierania danych na odpowiednim poziomie a posiadanie władz administracyjnych jest jednym z kryteriów klasyfikacji a nie wskazaniem, że to właśnie te władze są odpowiedzialne za rozwój regionalny. Od decyzji poszczególnych państw zależy które władze na szczeblu regionalnym (jeżeli jest ich więcej) uznać za właściwe i powierzyć im programowanie rozwoju regionalnego a w konsekwencji również programowanie i wdrażanie funduszy strukturalnych.

5, „European governance” - nowa debata nad rolą władz regionalnych i lokalnych.

Promowanie nowych form zarządzania europejskiego jest jednym z czterech strategicznych celów zarysowanych przez Komisję Europejską w roku 2000.

Już sama zapowiedź podjęcia tematu „governance” spowodowała w europejskich środowiskach regionalnych i lokalnych otwarcie debaty na temat oczekiwań wobec przygotowywanego dokumentu i ewentualnych proponowanych w nim reform.

Już w roku 2000 swoje stanowisko zajęła najstarsza europejska organizacja samorządowa Rada Gmin i Regionów Europy przyjmując na zjeździe w Oulu deklarację p.t „Good governance in Europe today”, w której odnosi się do efektywności polityk UE, wskazując, że zwiększenie jej wymaga zapewnienia dobrego zarządzania powiązanego z zasadą subsydiarności, które pozwoli poszerzenie uczestnictwa obywateli i zmniejszy deficyt demokratyczny. Co ciekawe CEMR nie tylko domaga się od instytucji unijnych większej otwartości i partnerstwa lecz zwraca uwagę że te same zasady powinny być wprowadzane na każdym szczeblu władzy.²² Ta sama organizacja opublikowała w marcu 2001 swoje stanowisko w którym zaproponowała 7 podstawowych zasad na których powinien być zbudowany model zarządzania europejskiego. Jedną z nich - **zasada partnerstwa** głosi, że żadna sfera władzy publicznej nie może sama sprostać zadaniom stojącym przed Europą a jedynie skuteczne w tym zakresie jest partnerstwo pomiędzy wszystkimi sferami.²³ Skuteczne partnerstwo może mieć dwojaki charakter :

-partnerstwo wertykalne- pomiędzy UE, władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w realizacji polityk unijnych,

-partnerstwo horyzontalne- pomiędzy „aktorami „regionalnymi – podmiotami prywatnymi i publicznymi, partnerami społecznymi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Ten typ partnerstwa powinien pozostać w zasięgu działań władz regionalnych i lokalnych i nie powinien podlegać regulacjom europejskim.

Warto odnotować że stanowisko CEMR podkreśla konieczność zachowania równowagi pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi a także pomiędzy różnymi typami władz regionalnych bez preferowania najsilniejszych regionów z uprawnieniami legislacyjnymi.

Komitet Regionów UE w swojej opinii na z grudnia 2000 podkreśla, że zasada subsydiarności nie może być postrzegana jako zasad hierarchiczna podziału władzy pomiędzy

²² Good governance in Europe Today. Deklaracja przyjęta na Zgromadzeniu Ogólnym CEMR w Oulu, 17 czerwca 2000

²³ Enhancing Democracy in the European Union: A stronger involvement for local and regional government”, CEMR Position Paper, 21 marca 21002

różnymi wertrykalnie ułożonymi jej szczeblami w której samorząd regionalny i lokalny jest postrzegany jako niższy i w związku z tym mniej ważny²⁴.

Debata nad przygotowanym dokumentem ujawniła zróżnicowane oczekiwania. Odpowiedź władz lokalnych i regionalnych na zagrożenie zwiększającego się dystansu pomiędzy UE a jej obywatelami akcentuje pewien niepokojący stan rzeczy. Pomimo różnych rozwiązań ustrojowych przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych wspólnie oceniają swoje uczestnictwo w realizacji polityk unijnych jako bardzo ograniczone i niesprzyjające w konsekwencji zwiększeniu uczestnictwa obywateli w procesie integracji europejskiej. Wszystkie prezentowane w tym czasie stanowiska nie mają charakteru żądań wysuwanych pod adresem Komisji lecz raczej deklaracji aktywnego zaangażowania pod warunkiem wprowadzenia do praktyki autentycznego partnerstwa pomiędzy wszystkimi szczeblami władzy publicznej. Debata nie miała również charakteru ustrojowego, ponieważ kwestia statusu władz lokalnych i regionalnych pozostaje w gestii państw członkowskich ale jest oczywiste, że włączenie władz subnarodowych w realizację polityk unijnych wzmacnia ich pozycję i miejsce w krajowym systemie podejmowania decyzji.

W roku 2001 komisja opublikowała „Białą Księgę n/t Zarządzania Europejskiego”²⁵, której zawartość jest w znacznym stopniu reakcją na pojawiającą się w krajach członkowskich krytykę funkcjonowania Unii Europejskiej a w szczególności powiększający się „deficyt demokratyczny” a więc poczucie braku wpływu obywateli Unii na zachodzące w niej procesy²⁶.

Dostrzegając funkcjonowanie demokracji lokalnej i regionalnej jako sposobu dotarcia do obywateli, Komisja Europejska odniosła się do wyrażanych opinii i potwierdziła, że sposób jaki funkcjonuje aktualnie Unia nie pozwala na pełną realizację „wielopoziomowego partnerstwa” (multi-level partnership), w którym *rządy angażowałyby regiony i miasta* w realizację polityk europejskich. „Regiony i miasta odczuwają często, że pomimo ich rosnącej odpowiedzialności za wdrażanie polityk EU, ich rola jako reprezentatywnego i pochodzącego z wyborów kanału wzajemnych oddziaływań z mieszkańcami dotyczącego polityki Unii nie jest wykorzystywana”.²⁷

Przytoczony fragment diagnozy zwraca uwagę iż **włączanie w większym stopniu władz lokalnych i regionalnych w realizację polityk unijnych jest zadaniem rządów państw członkowskich**. Charakterystyka zasady partnerstwa jako jednej z zasad „governance” wskazuje że szerokie uczestnictwo w całym procesie realizacji polityk – od koncepcji do wdrożenia zwiększa ich jakość i skuteczność, ponieważ uczestniczenie sprzyja pogłębieniu przekonania co do celowości końcowego rezultatu i zwiększa zaufanie do instytucji odpowiedzialnych za realizację polityk. Komisja wyraża przekonanie, że poziom uczestnictwa zależy od tego czy rząd centralny rozwijając i wdrażając polityki unijne stosuje podejście włączające innych partnerów (inclusive approach). *Komisja oczekuje od władz narodowych, by zgodnie z zasadami konstytucyjnymi i krajowym porządkiem administracyjnym w większym stopniu korzystały z umiejętności i praktycznego*

²⁴ Opinia Komitetu Regionów :New forms of Governance: Europe, a framework for citizens' initiative, Bruksela 13,14 grudzień 2000 (CdR182/2000)

²⁵ European Governance, A White Paper. Komisja Europejska, Bruksela 25.07.2001, COM(2001)428

²⁶ Niewątpliwie duży wpływ wywarła krytyka pojawiająca się w Irlandii towarzysząca referendum nad ratyfikacją Traktatu Nicejskiego -wzmianka na ten temat zawarta jest w Białej Księdze

²⁷ European Governance...op. cit. s.12

doświadczenia podmiotów regionalnych i lokalnych ale również sprawdziły w jaki sposób zwiększyć ich zaangażowanie w realizację polityk unijnych.

Zarówno zapisy Białej księgi jak i prace nad projektem traktatu konstytucyjnego spowodowały, że kwestia roli władz lokalnych i regionalnych stała się przedmiotem obrad Parlamentu Europejskiego skutkujących w pierwszej fazie przygotowaniem raportu na temat roli władz regionalnych i lokalnych w integracji europejskiej, zwanego od posła –sprawozdawcy Raportem Napolitano²⁸. Tekst raportu poddany konsultacjom (m.in. Komitetu Regionów) stał się podstawą do podjęcia w dniu 13 stycznia 2003 roku uchwały Parlamentu Europejskiego²⁹.

Uchwała Parlamentu Europejskiego potwierdza stanowisko Komisji, iż przybliżenie Unii jej obywatelom wymaga nowych form uczestnictwa w których tworzeniu kluczową rolę powinny odgrywać władze regionalne i lokalne. Parlament widzi konieczność precyzyjnego zdefiniowania zasady subsydiarności, jej stosowania i monitorowania i w tamtym czasie oczekiwał od Konwentu propozycji odpowiednich zapisów w projekcie Konstytucji.

Uchwała wzywa Komisję Europejską do włączenia partnerów w proces przygotowania aktów prawnych dotyczących polityk unijnych i w ich realizację biorąc w przypadku władz regionalnych i lokalnych, po uwagę uwarunkowania krajowe.

Interesującym jest że Parlament dostrzegł i zalecił dokładniejsze sprawdzenie przedstawionej w Białej Księdze propozycji Komisji wprowadzenia „**kontraktów trójstronnych**” (**tripartite contracts**) pomiędzy Unią, Państwem Członkowskim i wskazanymi władzami terytorialnymi.

Propozycja kontraktów trójstronnych zasygnalizowana w Białej Księdze znalazła swoje rozwinięcie w Komunikacie Komisji Europejskiej grudnia 2002³⁰. Argumentując potrzebę wprowadzenia instrumentu kontraktowego Komisja zwraca uwagę z jednej strony na większą elastyczność we wdrażaniu polityk unijnych jak również na szersze możliwości zaangażowania władz lokalnych i regionalnych a więc uzyskanie politycznego efektu uczestnictwa podmiotów lokalnych i regionalnych pozwalającego na działania szybsze i uproszczone. Kontrakty mogłyby być stosowane w polityce regionalnej i ochronie środowiska, wymagałyby jednak niezwykle precyzyjnego doboru właściwych władz lokalnych i regionalnych, w czym kluczową rolę musiałyby odegrać rządy państw członkowskich gwarantując zgodność z prawodawstwem krajowym.

Idea kontraktów pokazuje w jaki sposób Komisja Europejska poszukuje instrumentów prawnych i organizacyjnych pozwalających na rzeczywiste a nie deklarowane włączenie władz regionalnych i lokalnych w realizację polityk. W gruncie rzeczy kontrakty trójstronne są ideą o ogromnym znaczeniu, ponieważ wprowadzają partnerów regionalnych i lokalnych bezpośrednio w obszar działań unijnych i zgodnie z zasadą kontraktowania dają nie tylko nowe możliwości ale także pozwalają stronom kontraktu na określenie wzajemnych zobowiązań. Bez względu na ostateczne rozstrzygnięcia i efekty proponowanych przez komisję działań pilotażowych sam fakt poddania analizie takiego rozwiązania może wpływać na dalsze prace. Ponieważ kontrakt miałby również

²⁸ Report on the role of regional and local authorities In European integration. Committee on Constitutional Affairs.(2002/141(INI))

²⁹ Uchwała Parlamentu Europejskiego dotycząca roli władz lokalnych i regionalnych w integracji europejskiej. 14. stycznia 2003.(2002/2141(INI))

³⁰ Communication from the Commission. A Framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities. Bruksela 11.12.2002.,COM(2002)709

dotyczyć polityki regionalnej dlatego odrębnego wyjaśnienia wymagałaby relacja pomiędzy zintegrowanym programowaniem rozwoju regionu a kontraktem skoncentrowanym na określonym celu.

Przytoczone dokumenty dowodzą, że z poziomu instytucji europejskich nie padają żadne wskazówki co do rozwiązań administracyjnych wewnątrz państw członkowskich i że to rządy odpowiedzialne są za właściwą realizację zasady partnerstwa. Coraz istotniejsze jest jednak dla efektywności europejskiego „governance” szersze włączenie partnerów regionalnych i lokalnych w działania objęte politykami UE a to wymaga dokładnego określenia ich statusu, miejsca w procesie podejmowania decyzji, przysługujących im w krajowym systemie prawnym uprawnień, kompetencji i zakresów odpowiedzialności.

6. Drugi etap reformy administracyjnej - polska droga regionalizacji.

Chcąc określić rolę regionu polskiego w procesie programowania funduszy strukturalnych należy przybliżyć jego miejsce w systemie ustroju terytorialnego.

Restytucja samorządu terytorialnego w roku 1990 nie spowodowała zmiany podziału terytorialnego kraju, który stanowił iż terytorium kraju podzielone było na gminy oraz województwa. Mieszkańcy gmin uzyskali prawo wyboru swoich władz (samorządu gminnego) a gmina (jako terytorium i wspólnota samorządowa) uzyskała osobowość prawną i możliwość wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Na szczeblu wojewódzkim funkcjonował wojewoda-urzędnik mianowany przez Prezesa Rady Ministrów któremu powierzono obok funkcji nadzorczych i kontrolnych istotne zadania związane z polityką regionalną państwa. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 nałożyła na wojewodów obowiązek sporządzania studiów zagospodarowania przestrzennego województw a dodatkowo wszystkie województwa przystąpiły do prac nad strategiami rozwoju regionalnego z założeniem, że będą one stanowiły podstawę do przygotowania programów rozwoju regionalnego.

Stosując wcześniej przedstawioną typologię regionalizacji można powiedzieć, że w **latach 90-tych mieliśmy do czynienia z regionalizacją administracyjną** a więc powierzeniem zadania kształtowania rozwoju regionu i mobilizacji jego potencjału instytucjom przez rząd powołanym i podlegającym jego kontroli. Tego typu regionalizacja zakłada współpracę z samorządami lokalnymi, które zgodnie z prawem mogły uczestniczyć poprzez swych przedstawicieli w działaniach opiniotwórczych sejmiku samorządowego.

Rozpoczęcie przygotowań do akcesji wiązało się z podjęciem szerokich prac analitycznych m.in. dotyczących stanu zróżnicowania regionalnego, dotychczasowej krajowej polityki regionalnej czy możliwych rozwiązań legislacyjnych umożliwiających przygotowanie się do udziału w polityce regionalnej UE. W latach 1995- 1996 działał Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego a w latach 1996-1997 Zespół ds. Polityki Strukturalnej w Polsce. Właśnie w jednym z raportu pierwszego Zespołu znajdujemy diagnozę dotyczącą realizacji polityki regionalnej przez wojewodów. Autorzy raportu określają politykę regionalną prowadzoną przez wojewodów jako” selektywne wykorzystywanie ogólnych kompetencji powierzonych przez rząd przy pomocy niesprzecznych z

prawem instrumentów”³¹. Stwierdzenie że strategia rozwoju regionalnego jest dokumentem politycznym prowadzi autorów raportu do wniosku iż istnieje konieczność upodmiotowienia władz wojewódzkich. Jak piszą :” Istnieje potrzeba jak najszybszego przesądzenia modelu ustrojowego i modelu polityki regionalnej aby oddolne lobbystyczne działania nie prowadziły do tworzenia do patologicznych struktur i rozwiązań w dziedzinie polityki regionalnej...”³². Uwagi autorów wypowiedziane w roku 1996 mają ogromne znaczenie dzisiaj, ponieważ z perspektywy 7 lat możemy ocenić czy rzeczywiście zapadły decyzje ustrojowe które doprowadziły do upodmiotowienia władz wojewódzkich .

Konstytucja RP dokonała podstawowego rozstrzygnięcia ustrojowego stwierdzając iż obok podstawowej jednostki samorządu terytorialnego - gminy może istnieć bądź samorząd regionalny, bądź samorząd lokalny i regionalny³³. Zapisy w Konstytucji dopuszczały więc zarówno samorząd regionalny w 49 województwach ,jak i dwa nowe szczeble samorządu: powiaty (sam. lokalny) i województwa (samorząd regionalny).

Kluczowe znaczenie miały decyzje dokonujące podziału terytorium państwa na duże województwa i powiaty ale przede wszystkim pozostawienie na poziomie województwa dwóch typów władzy publicznej :wojewody jako reprezentanta Rządu i samorządu województwa pochodzącego z wyboru dokonanego przez „regionalną wspólnotę samorządową”. Proces jaki nastąpił w Polsce możemy określić używając już cytowanej typologii jako **decentralizację regionalną** ponieważ nastąpiło powołanie nowych władz na szczeblu regionalnym bez naruszenia struktury państwa – zachowującego swój unitarny charakter. Władze regionalne nie uzyskały uprawnień legislacyjnych a jedynie uprawnienia do stosowania prawa krajowego(jak określa to klasyfikacja Rady Europy) co w ogólnej typologii regionów pozwala je określać jako regiony relatywnie słabsze.

Ustrój terytorialny państwa po reformach można określić (używając wcześniej przytaczanych klasyfikacji) jako przykład państwa zdecentralizowanego o zarządzaniu wielopoziomowym.

Ustawa o samorządzie województwa³⁴ powierzyła samorządowi **wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa a w związku z tym obowiązek sformułowania strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju**. Takie określenie zadań samorządu regionalnego pozwala stwierdzić że proces regionalizacji w Polsce (w rozumieniu budowania zdolności do kreowania rozwoju) został rozpoczęty nie na bazie istniejących instytucji ale wywołał konieczność zmiany struktur w taki sposób ,by mobilizowanie potencjału rozwojowego było skuteczniejsze. Potwierdzają to zapisy ustawowe zobowiązujące samorząd województwa do uwzględnienia w swej strategii takich celów jak: pobudzanie aktywności gospodarczej i podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. W tym też rozumieniu przeprowadzenie drugiego etapu reformy administracyjnej było polskim sposobem na realizację regionalizacji.

Zmiany ustrojowe stanowiły realizację oczekiwań wielu środowisk, w tym np. autorów raportu Zespołu Zadaniowego. Nastąpiły rozstrzygnięcia ustrojowe, władze wojewódzkie zostały

³¹ Ewidencja i ocena regionalnych programów w Polsce. Raport uzupełniający Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce. Warszawa 1996

³² Ibidem, s. 34-37

³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwiecień, Art. 164 z dnia 1997 r. DzU nr,78,poz 483 z późn. zmianami

³⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz U nr 91,poz 576 z późn. zm.

upodmiotowione i została im powierzona polityka rozwoju regionu. Zestaw zadań przypisanych samorządowi województwa został sformułowany bardzo ogólnie co w jakimś stopniu umożliwiło określenie poziomu jego dochodów na bardzo niskim poziomie, niższym niż poziom dochodów większych miast.

Zakres zadań składających się na politykę rozwoju województwa jest jednak szeroki co sugeruje, że strategia rozwoju regionu przygotowywana przez samorząd może obejmować zadania wykraczające poza jego bezpośrednie kompetencje. **Strategia rozwoju województwa nie jest więc długookresowym planem zamierzeń władz samorządowych lecz dokumentem określającym najważniejsze cele do osiągnięcia na terenie obszaru województwa.** Przekonanie to potwierdza zamieszczony w ustawie zestaw podmiotów z którymi samorząd województwa musi współpracować formułując strategię ,w którym znajdują się: administracja rządowa z wojewodą , samorząd gospodarczy i zawodowy ,czy szkoły wyższe i jednostki naukowo – badawcze oraz inne województwa.

Strategie wojewódzkie realizowane są, zgodnie z ustawą, poprzez programy wojewódzkie a umieszczone w nich zadania mogą uzyskiwać wsparcie z budżetu państwa.

Reforma administracyjna przygotowała więc układ instytucjonalny niezbędny do uczestnictwa w unijnej polityce regionalnej – doprowadziła do powstania obszarów regionalnych których mieszkańcy wybierają swoje władze odpowiedzialne za rozwój ich regionu – za programowanie rozwoju (planowanie strategiczne) a następnie wdrażanie programu przy wsparciu władz centralnych i współpracy z innymi podmiotami i partnerami regionalnymi. Określenie dochodów własnych samorządu na niskim poziomie natychmiast określiło jego rolę jako władzy głównie programującej i koordynującej a nie inwestującej w realizację zadań regionalnych. To właśnie poziom dochodów samorządu województw a także brak innych instrumentów niezbędnych do wdrażania strategii spowodował stopniowe obniżanie jego znaczenia w polityce regionalnej państwa.

7. Zadania samorządów województw a polityka regionalna państwa

Powołanie podmiotu władzy regionalnej postawiło przed władzami krajowymi konieczność zdefiniowania krajowej polityki regionalnej i opracowania instrumentów jej realizacji. Klasyczne dylematy dotyczące rozumienia polityki regionalnej wydawały się być rozstrzygnięte poprzez zapisy ustawy o samorządzie województwa, świadczącej o tym, że wybrano pobudzenie długotrwałego rozwoju regionu i podwyższanie konkurencyjności obszaru przy wykorzystaniu jego wewnętrznego potencjału³⁵.

Rada Ministrów przyjęła 23 listopada 1999 roku stanowisko negocjacyjne dotyczące rozdz. 21: Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych, w którym poinformowała Komisję Europejską, że trwają przygotowania do uchwalenia ustawy o wspieraniu rozwoju regionalnego która „uporządkuje relacje między rządem a władzami regionalnymi w zakresie prowadzenia i realizacji polityki regionalnej”³⁶.

Sejm przyjął w maju 2000r Ustawę o wspieraniu rozwoju regionalnego definiując je jako „terytorialnie ukierunkowany zespół działań Radu Ministrów i administracji rządowej na rzecz trwałego rozwoju społeczno gospodarczego i ochrony środowiska prowadzonych we współpracy z jednostkami

³⁵ Por.Grosse T.G.: Polityka regionalna Unii Europejskiej ...op.cit.s.11

³⁶ Stanowisko negocjacyjne Polski w rozdz. Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych przyjęte Przez Radę Ministrów 23 listopada 1999

samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi³⁷. Ustawa określając cele wspierania rozwoju regionalnego wskazała tym samym na cele krajowej polityki regionalnej obejmujące :rozwój poszczególnych obszarów kraju i warunków życia ich mieszkańców a także podnoszenie konkurencyjności wspólnot samorządowych (podkr. autora) oraz wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów.

Realizacja celów polityki regionalnej poprzez wspieranie rozwoju regionalnego wymaga wieloletniego planu , dlatego ustawa przewiduje obowiązek uchwalania przez Radę Ministrów narodowej strategii rozwoju regionalnego na sześć lat budżetowych.

Ponieważ przy opracowaniu narodowej strategii rozwoju regionalnego bierze się pod uwagę strategię wojewódzkie, dlatego też województwa muszą dostosować do kalendarza rządowego swój rytm uchwalania strategii bądź ich weryfikacji.

Rząd realizuje narodową strategię poprzez kolejne programy wsparcia a więc poprzez wskazanie które z działań w zakresie rozwoju regionu sprzyjają realizacji celów krajowej polityki regionalnej i mogą być, zgodnie z opracowaną strategią, wspierane z budżetu państwa. Program wsparcia nie ma charakteru sektorowego, lecz zintegrowany i stanowi podstawę do negocjacji z władzami regionalnymi realizacji wspólnego programu opartego na zasadach kontraktowych. Minister odpowiedzialny za przygotowanie programu wsparcia określa typ zadań, które mogą być wspierane, obszary wsparcia i proponowaną alokację środków dla każdego z nich. Samorząd regionalny przedkłada swój program regionalny zawierający propozycję przedsięwzięć wymagających wsparcia ,których realizacja przyczyni się do osiągnięcia celów krajowej polityki regionalnej. Podpisanie kontraktu kończy negocjacje między rządem a samorządem i otwiera proces realizacji zadań.

Skuteczna realizacja tak ambitnego planu jest możliwa jeżeli:

- obowiązuje jeden standard przygotowania strategii wojewódzkich określający czy ma ona zawierać jedynie zadania własne samorządu, czy również inne zadania o znaczeniu regionalnym, w tym nadzorowane i realizowane przez ministrów właściwych
- samorząd opracowując swoją strategię posiada wiedze na temat założeń strategii rozwoju społeczno- gospodarczego kraju i strategii rozwoju regionalnego,
- poziom dochodów samorządu pozwala o staranie się o dofinansowanie zadań a nie o pełne dotacje na zadania których w ogóle nie jest w stanie finansować (dobrym przykładem są tzw. stare inwestycje centralne)
- w budżetach ministrów są wskazane zadania, które mają znaczenie regionalne, których realizacja pozwala osiągać cele polityki regionalnej,
- system wdrażania krajowej polityki regionalnej jest komplementarny do systemu wdrażania funduszy strukturalnych – bazuje na tych samych dokumentach planistycznych, przyjmuje te same okresy programowania, posługuje się tym samym systemem monitorowania i oceny, wskazuje które z zadań powinny być realizowane tylko ze środków krajowych a które wymagają wsparcia z funduszy europejskich.

³⁷ Ustawa z dnia 12 maja 2000 o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. DzU z dnia 14 czerwca 2000r.Art.2

Kluczowa kwestią jest jednak istnienie silnego ośrodka na szczeblu krajowym posiadającego uprawnienia do koordynowania działań w ramach polityki regionalnej, w szczególności koordynacji międzyresortowej.

8. Władze regionalne a realizacja unijnej polityki regionalnej w Polsce.

Budowanie pozycji władz regionalnych w polityce regionalnej postępowało dwoma równoległymi ścieżkami co ma istotne znaczenie dla ich dzisiejszej roli w programowaniu funduszy strukturalnych.

-./W oparciu o wspomnianą ustawę, samorzady województw stały się stroną kontraktu z rządem obejmującego stosunkowo niewielką ilość zadań, sprowadzających w części województw się do realizacji już rozpoczętych wcześniej inwestycji. Negocjacje wymagały przygotowania programu wojewódzkiego stanowiącego operacjonalizację wcześniej opracowanych strategii.

Ograniczony efekt pierwszych kontraktów był rezultatem m.in.:

- przeznaczenia w budżecie państwa relatywnie niewielkich kwot na wspieranie przedsięwzięć regionalnych

-braku uzgodnień dotyczących realizacji zadań sektorowych na terenie województw. Typową sytuacją na szczeblach ministerialnych było niedostrzeżenie znaczenia działań sektorowych dla realizacji polityki regionalnej bądź w ogóle brak zainteresowania tą polityką. Władze regionalne zostały jedynie poinformowane o niektórych wybranych działaniach planowanych do realizacji przez ministrów bez żadnej możliwości odniesienia się do ich celowości czy też zgodności ze strategią rozwoju regionalnego.

Bez względu na wyniki pierwszych lat **kontrakty wzmocniły pozycję samorządów poprzez traktowanie ich jako strony uzgodnień z Rządem w realizacji programu wsparcia rozwoju regionalnego.** Należy pamiętać, że Komisja Europejska w Białej Księdze n/t zarządzania europejskiego wskazuje rządowi państw członkowskich uzgodnienia charakteru kontraktowym z regionami i władzami lokalnymi jako rozwiązania korzystne dla wzmocnienia dialogu i partnerstwa.

B/Równolegle rozpoczął się proces wdrażania funduszy przedakcesyjnych, którego przebieg w sposób zasadniczy wpłynął na przygotowanie do wdrażania funduszy strukturalnych.

Regulacje dotyczące instrumentów przedakcesyjnych zobowiązywały kraje kandydackie do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju i zaproponowania systemu programowania i wdrażania funduszy przedakcesyjnych. Polska przedstawiła Wstępny Narodowy Plan Rozwoju jako uproszczoną wersję przyszłego NPR i w jego kolejno modyfikowanych wersjach określiła miejsce samorządu regionalnego w programowaniu i wdrażaniu funduszy.

Edycja Phare Spójność Społeczno- Gospodarcza 2000 przewidywała realizację programu poprzez przygotowanie 5 regionalnych programów operacyjnych, do przygotowania których, na bazie swych strategii regionalnych, zostały zobowiązane samorzady województw.

W edycji Phare SSG 2001 oprócz 8 regionalnych programów operacyjnych do programu został włączony krajowy program zasobów ludzkich a więc program sektorowy. Kolejne edycje to zarówno regionalne programy operacyjne jak i programy sektorowe (SPO wsparcie zasobów ludzkich i

SPO wsparcie konkurencyjności gospodarki). Tym samym sposób przygotowania do absorpcji funduszy strukturalnych wskazywał, że Polska ma zamiar

wdrażać unijną politykę regionalną zarówno przez programy regionalne jak i programy sektorowe. Sposób programowania i wdrażania funduszy przedakcesyjnych wiązał się bezpośrednio z przedstawionym wcześniej polskim stanowiskiem negocjacyjnym w /s polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych.

W swoim stanowisku negocjacyjnym strona polska wskazała, że odpowiedzialnymi za poszczególne elementy programowania polityki spójności są ministrowie, którzy mają za zadanie :- przygotowanie narodowej strategii w swoim sektorze

- koordynację przygotowań sektorowych programów operacyjnych
- nadzór realizacji sektorowych programów operacyjnych

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym miał za zadanie:

- przygotowanie całego NPR,
- przygotowanie narodowej strategii rozwoju regionalnego
- koordynowanie przygotowania strategii regionalnych
- koordynowanie przygotowania regionalnych programów operacyjnych
- nadzorowanie realizacji regionalnych programów operacyjnych

Równocześnie odnosząc się do zasięgu geograficznego wsparcia z funduszy strukturalnych strona polska wskazała że realizacja programów rozwoju regionalnego będzie przebiegała na poziomie NUTS 2(województw).

Pojawiło się więc pytanie czy zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym, realizacja programów sektorowych będzie przebiegała również na poziomie NUTS 2 i w tym znaczeniu i te programy są w jakimś sensie „ regionalne” czy też tylko realizacja programów operacyjnych programów regionalnych będzie przebiegała na poziomie NUTS 2 a programy sektorowe na poziomie całego kraju czyli NUTS 1?

Rozporządzenie Rady wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych³⁸w rozdziale n/t programowania precyzuje, w przypadku Celu 1 przygotowania przedkładanego planu powinny obejmować „ pojedynczy region na poziomie NUTS 2” „ale kraj członkowski może przedłożyć plan na poziomie jaki uzna za najbardziej odpowiedni i ogólny plan rozwoju może obejmować” kilka lub wszystkie regiony”.

Rząd polski dokonał wyboru i przedstawił plan (NPR) który jest **krajowym planem rozwoju obejmującym wszystkie regiony a nie jest ani planem wszystkich regionów ani planem dla wszystkich regionów.**

Zgodnie z zapisami traktatowymi „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów...”³⁹. Polskie stanowisko negocjacyjne określając cele polityki spójności w Polsce odnotowało, że **zróżnicowanie międzyregionalne pomiędzy województwami nie odbiega od**

³⁸ Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych(1260/1999/WE)

³⁹ Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską...op. Cit. Atr,158

przeciętnych zróżnicowań przestrzennych wewnątrz państw członkowskich UE i w związku z tym nie lekceważąc zróżnicowania wewnętrznego, postawiło główny akcent na zmniejszenie dystansu rozwojowego Polski wobec państw Wspólnoty.

Rząd przedkładając Komisji Europejskiej Narodowy Plan Rozwoju określił **wspomaganie udział w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych** w Polsce jako jeden z pięciu celów cząstkowych⁴⁰, którego realizacja m.in. koordynacji działań rozwojowych na poziomie regionalnym wymaga prowadzenia przez państwo aktywnej polityki regionalnej.

Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów zostało przyjęte jako jedna z osi rozwoju a Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego został określony jako instrument jego realizacji.

Zrezygnowano z przygotowania zintegrowanego (wielofunduszowego) programu operacyjnego dla każdego regionu na rzecz jednego programu operacyjnego dla wszystkich regionów. Zgodnie z zapisem Rozporządzenia Rady iż „dla każdej formy pomocy istnieć powinna jedna instytucja zarządzająca”⁴¹ a programy operacyjne są taką formą pomocy, **przyjęcie zatem zasady przygotowania 16 programów regionalnych bez redukcji programów sektorowych spowodowałoby konieczność koordynowania procesu wdrażania 21 programów przy braku instytucji umocowanej prawnie do tego typu czynności.**

W konsekwencji, zgodnie z założeniami NPR, władze regionalne (samorządy województw) są traktowane jako istotni partnerzy w procesie programowania i wdrażania a nie instytucje rzeczywiście odpowiedzialne za przebieg tych procesów.

W odniesieniu do okresu 2004-2006 rola władz regionalnych w procesie programowania⁴² widoczna jest w następujących działaniach:

1. Samorządy przedstawiły swoje wieloletnie strategie rozwoju regionalnego województw.

2. Samorządy brały udział w przygotowaniu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w części dotyczącej ZPORR sugerując przyjęcie określonych priorytetów i oczekiwanej proporcji nakładów na ich realizację na terenie swojego obszaru, opiniowały typy działań możliwych do realizacji w ramach przyjmowanych priorytetów, opiniowały proponowaną strukturę systemu wdrażania.

3. Urzędy marszałkowskie, a więc instytucje realizujące obsługę administracyjną samorządu województw będą pełniły funkcję „jednostki uczestniczącej w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR „realizującej zadania o charakterze organizacyjno-obługowym.

4. Zarząd Województwa jako organ wykonawczy samorządu województwa powołuje Regionalny Komitet Sterujący jako swoje ciało doradcze a Marszałek Województwa przewodniczy jego obradom.

5. Zarząd Województwa w przypadku Priorytetu I i III dokonuje wyboru projektów

6. W przypadku Priorytetu II Urząd Marszałkowski jest beneficjentem końcowym

⁴⁰ Narodowy Plan Rozwoju 2004 – 2006. Warszawa, luty 2003, s.64

⁴¹ Rozporządzenie Rady...op. cit. pkt 47

⁴² Programowanie jest tu rozumiane zgodnie z Rozporządzeniem Rady jako „proces organizowania, podejmowania decyzji i finansowania prowadzony w kilku etapach w celu wdrażania, na bazie wieloletniej współpracy, wspólnych działań Wspólnoty i państw członkowskich ...

7. Zarząd Wojewódzki ma pośredni wpływ na kolejnego beneficjenta końcowego

–Wojewódzki Urząd Pracy jako instytucję mu prawnie podległą

8. Przedstawiciel samorządu województwa bierze udział w Regionalnym Komitecie Monitorującym organizowanym i prowadzonym przez Wojewodę.

Podkreślić należy że władze regionalne nie odgrywają żadnej roli w wyborze projektów w ramach działania 1.6 Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach chociaż właśnie te projekty mogą mieć ogromne znaczenie dla rozwoju regionalnego.

Pobieżny przegląd zadań przypisanych władzom regionalnym a więc temu szczeblowi władzy publicznej, które powstał po to , realizować zadania z zakresu rozwoju regionalnego i jest ustawowo zobowiązany do realizacji polityki rozwoju województwa wskazuje na nieadekwatność roli władz regionalnych w stosunku do ich statusu.

9. Rola władz regionalnych w programowaniu funduszy strukturalnych w przyszłości- możliwie rozwiązania i rekomendacje.

Przedstawione niżej propozycje zakładają że sposób programowania funduszy strukturalnych nie ulegnie poważniejszej zmianom po roku 2006.

Punkt wyjścia stanowi założenie że wszystkie polskie regiony znajdują się w obszarze Celu 1.

I. Wariant kontynuacji

-Polska przedkłada NPR ,w którym dynamizowanie procesów rozwojowych sprzyjających poprawie konkurencyjności Polski i redukcji dystansu rozwojowego wobec części państw członkowskich jest głównym celem do osiągnięcia przy pomocy m.in. funduszy strukturalnych a jednym z celów częściowych pozostaje wspomaganie udziału regionów w procesach rozwojowych.

-Wyrównywanie dysproporcji wewnętrznych nie jest oparte głównie na mobilizowaniu wewnętrznych ,regionalnych potencjałów rozwojowych, lecz jest rezultatem działań prowadzonych na terenie całego kraju .

-Głównymi instrumentami realizacji osi rozwojowych pozostają sektorowe programy operacyjne ,które nie mają charakteru sterytorializowanego a terytorialne ich rezultaty są wynikiem zastosowania wskaźników stanowiących jedno z kryteriów wyboru projektów.

-Nie funkcjonują instrumenty koordynacji działań w ramach programów sektorowych na poziomie regionalnym. Władze regionalne nie mają wpływu na wybór projektów w ramach programów sektorowych które w zasadniczy sposób wpływają na sytuację regionów.

- Jeden zintegrowany program rozwoju regionalnego jest programem quasi- sektorowym, ponieważ *wspomaganie rozwoju regionalnego* a precyzyjniej *wspomaganie rozwoju w regionach* funkcjonuje obok pozostałych programów sektorowych i staje się jakby nowym sektorem

-Brak jest silnie umocowanej instytucji realizującej zadanie koordynacji międzyresortowej bazującej na dokumentach planistycznych – narodowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii rozwoju regionalnego i strategii sektorowych.

-Władze regionalne pozostają istotnym partnerem Rządu w procesie programowania i otrzymują możliwość wpływu na niektóre elementy procesu programowania, np. zwiększa się ilość priorytetów w których Zarząd Województwa dokonuje wyboru projektów.

- Ponieważ władze regionalne nie odpowiadają za zarządzanie programem, mają wpływ tylko na proces wyboru projektów w , ich wiedza na temat realizacji projektów(wynikająca m.in. z kontroli przepływów finansowych) jest ograniczona i nie wpływa na podniesienie jakości wyboru następnych projektów .
- Nie ulega zmianie poziom dochodów samorządów województw co powoduje ,że realizacja polityki regionalnej polega *de facto* na wyborze projektów lokalnych
- Zmiana proporcji pomiędzy programami sektorowymi a programem regionalnym ma znaczenie drugorzędne porównywalne ze zmianą proporcji pomiędzy programami sektorowymi.

II Wariant zmiany

- Polska przedkłada NPR w którym akcentuje się dynamizowanie procesów rozwojowych nie tylko na poziomie krajowym ale również na poziomie regionalnym co wymaga wzmocnienia potencjałów rozwojowych w regionach i mobilizowania elit regionalnych .
- Wyrównywanie dysproporcji wewnętrznych (w tym również dysproporcji w innowacyjności regionów)jest jednym z głównych celów krajowej polityki regionalnej.
- Następuje weryfikacja programów sektorowych pod kątem sprawdzenia które z działań nimi dotychczas objęte ze względu na swoje regionalne znaczenie mogą być, zgodnie z przepisami już obowiązującymi, realizowane, bądź koordynowane przez na poziomie regionalnym przy zachowaniu udziału środków z budżetu państwa jako całkowitego, bądź częściowego wkładu krajowego.
- Następuje przebudowa struktury wewnętrznej programów sektorowych pod kątem możliwości nadania nowym programom charakteru zintegrowanego (wielofunduszowego) i ograniczenia ich ilości.
- Funkcjonuje silnie umocowana instytucja dokonująca koordynacji międzyresortowej, koordynująca programy sektorowe i program regionalny na szczególnie bazie narodowej strategii rozwoju regionalnego.
- Instrumentami osi rozwojowych są nowe programy sektorowe i zintegrowany program rozwoju regionalnego składający się z 16 sub- programów operacyjnych opracowanych oddzielnie dla każdego województwa (a nie komponentów jednego programu).
- Instytucją zarządzającą programem regionalnym jest minister właściwy, który jednak deleguje zarządzanie sub- programami na szczebel regionalny. Powierza zarządzanie sub-programem samorządowi województwa bądź nowej instytucji powołanej wspólnie przez samorząd województwa i administrację rządową. W przypadku powierzenie zarządzania władzom regionalnym, podpisują również w imieniu instytucji zarządzającej umowę z beneficjentami kontrolują wdrażanie.
- Funkcjonuje system koordynacji programów sektorowych i regionalnych na poziomie regionalnym. Strategie regionalne są obligatoryjnie traktowane jako dokument planistyczny w ramach wdrażania programów sektorowych. Istnieje obowiązek zasięgania opinii władz regionalnych i Regionalnych Komitetów Sterujących przez Komitet sterujący wyborem projektów w ramach programu sektorowego.
- Następuje uproszczenie procedur na poziomie regionalnym przez zredukowanie zadań urzędu wojewódzkiego

- Następuje stopniowe zwiększanie dochodów samorządu województwa pozwalające na przygotowanie większej ilości projektów regionalnych (a nie tylko lokalnych o znaczeniu regionalnym)
- Zmiana proporcji między nowymi zintegrowanymi programami resortowymi a programem regionalnym ma znaczenie kluczowe ale powinna wynikać z analizy zadań przekazywanych do programu regionalnego.

III Wariant postępu

- Polska przedstawi NPR w którym dynamizowanie procesów rozwojowych jest oparte głównie nie na działaniach regionalnych, ale na działaniach realizowanych w regionach przy bardzo bliskiej współpracy władz rządowych i regionalnych.
- Głównymi instrumentami realizacji osi rozwojowych są regionalne programy operacyjne, które są uzupełniane przez bardzo ograniczone, zintegrowane(wielofunduszowe) programy sektorowe
- Duża część zadań objętych dotychczas programami sektorowymi jest podporządkowana kierunkom wynikającym z narodowej strategii rozwoju regionalnego i w związku z tym zarówno typy działań ,jak i alokacje środków na poszczególne regiony są bardzo dokładnie skorelowane z przyjętymi przez Rząd kierunkami polityki regionalnej przyjętymi na okres programowania.
- Funkcjonuje na szczeblu rządowym silnie umocowana instytucja koordynująca programy regionalne i programy sektorowe ,ale przede wszystkim programy regionalne między sobą pod kątem ich zgodności z krajową polityką regionalną.
- Instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym funkcjonuje na poziomie regionu i jest powołana przez władze regionalne, bądź wspólnie przez władze regionalne i administrację rządową. Regionalne programy operacyjne posiadają swój system wdrażania, Regionalny Komitet Sterujący i Regionalny Komitet Monitorujący.
- Władze regionalne ponoszą pełną odpowiedzialność za programowanie, wdrażanie i monitorowanie programu regionalnego.
- Ulega zasadniczej zmianie poziom dochodów samorządu województwa ułatwiający mu przygotowanie i realizację projektów regionalnych

IV Wariant Radykalnej zmiany

- Polska przedstawiając NPR uznaje, że dynamizowanie procesów rozwojowych sprzyjające poprawie konkurencyjności kraju i redukcji dystansu wobec innych krajów powinno się odbywać na poziomie regionalnym, ponieważ pozwoli to równocześnie uzyskać efekt redukcji wewnętrznych dysproporcji międzyregionalnych.
- Następuje całkowita rezygnacja z programów sektorowych i NPR przewiduje jedynie programy operacyjne dla każdego obszaru regionalnego.
- Istnieje bliska współpraca władz regionalnych z administracją rządową , ponieważ część zadań możliwa do realizacji przy użyciu funduszy strukturalnych wykracza. nawet poza zadania koordynacyjne samorządów województw.
- Pojawia się konieczność zmiany statusu władz regionalnych i zwiększenie ich uprawnień poprzez przyznanie im ,przynajmniej częściowo uprawnień legislacyjnych i wyposażenie ich w instrumenty

prawne i finansowe pozwalające na aktywny udział w procesach decyzyjnych dotyczących np. sfery gospodarki, czy szkolnictwa wyższego i badań naukowych.

Status polskich regionów i (obszarów posiadających władze o określonych kompetencjach) pozwala już dziś na zdecydowane zwiększenie ich roli w programowaniu funduszy strukturalnych. Pozostawienie w przyszłości rozwiązań obowiązujących dzisiaj będzie pozostawało w sprzeczności z celami i sposobem przeprowadzenia reformy administracji publicznej, będzie rodziło frustracje elit regionalnych i rozmywało odpowiedzialność za skutki wdrażania.

Istnieje teoretyczna możliwość modyfikacji wariantów Zmiany i Postępu w taki sposób, by funkcję zarządzającego powierzyć wojewodzie a więc zdekoncentrowanej administracji rządowej ale zabieg taki byłby sprzeczny z zapisami ustawowymi powierzającymi samorządowi zadania z zakresu rozwoju regionalnego i gruncie rzeczy pociągałby za sobą konieczność zmiany statusu władz regionalnych.

Biorąc pod uwagę dzisiejszy stan prawny i postępujący proces podnoszenia sprawności administracyjnej a także niezwykle silnie podkreślaną dzisiaj konieczność aktywniejszego włączenia władz regionalnych i lokalnych w realizację polityk unijnych należy rekomendować podjęcie przygotowań do wdrożenia Wariantu Postępu, a przypadku pojawienia się barier organizacyjnych i politycznych co najmniej Wariantu Zmiany.