

Tomasz Grzegorz Grosse
Instytut Spraw Publicznych

**Wariantowa analiza podziału priorytetów na część regionalną i horyzontalną
(sektorową) w ramach Narodowego Planu Rozwoju**

Spis treści:

- I. Założenia wstępne analizy
- II. Analiza pięciu sektorowych programów operacyjnych na lata 2004-2006
- III. Podsumowanie
- Literatura

I. Założenia wstępne analizy

1. Zgodnie z Założeniami Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 nowy Narodowy Plan Rozwoju ma być programem polityki strukturalnej zorientowanej na przyspieszenie modernizacji polskiej gospodarki i uzyskanie przez nią trwałej (strukturalnej) zdolności konkurencyjnej, tak w wymiarze europejskim, jak i globalnym. Polityka strukturalna będzie w tym okresie realizowana w wymiarze horyzontalnym (w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych) oraz w wymiarze regionalnym. Istotnym założeniem dla niniejszej ekspertyzy jest stwierdzenie ww. dokumentu o zmniejszeniu znaczenia polityki prowadzonej w stosunku do poszczególnych sektorów (branż, działów) gospodarki. Jednocześnie osłabienie znaczenia polityki sektorowej ma być rekompensowane poprzez zwiększenie wagi polityki regionalnej.¹ Przykładowym wyrazem zmiany nastawienia w polityce gospodarczej państwa ma być wzmocnienie niektórych instrumentów regionalnego oddziaływania polityki strukturalnej. W omawianym dokumencie wspomniano m.in. o wsparciu pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw w powiązaniu z działaniami lokalnymi i regionalnymi, jak również o wzmocnieniu lokalnych i regionalnych instytucji pośrednictwa finansowego dla przedsiębiorstw (s. 74). Ponadto, stwierdzono potrzebę regionalizacji rynków pracy. Oznacza to nadanie rynkom pracy charakteru regionalnego, co powinno zwiększyć możliwość wykorzystania regionalnych zasobów ludzkich i lepszego pobudzenia rozwoju w oparciu o czynniki endogeniczne. Regionalizacja rynku pracy powinna być pochodną bardziej dynamicznego rozwoju małych miast i miasteczek, a to będzie miało pozytywny wpływ na rozwój obszarów wiejskich (s. 80). Kolejnym instrumentem wzmocnienia znaczenia polityki regionalnej powinno być włączenie do strategii rozwoju regionalnego działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich (s. 81), a także wykorzystanie do tego celu funduszy UE, w tym m.in. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (lub mającego powstać Funduszu Rozwoju Rolnictwa).

2. Także w innych dokumentach rządowych mowa jest o tym, że w pracach nad kolejnym Narodowym Planem Rozwoju rozwijać należy podejście regionalne i odchodzić od polityki sektorowej.² Według rządu oznacza to zmierzanie do przygotowania szesnastu programów operacyjnych rozwoju regionalnego współfinansowanego z funduszy UE. Wdrażanie kilkunastu odrębnych programów regionalnych będzie związane z kontynuacją procesu decentralizacji polityki regionalnej oraz przeprowadzeniem stosownych (do przyjętych rozwiązań prawnych dla okresu programowania 2007-2013) zmian systemowo - instytucjonalnych w państwie a także zmian związanych z decentralizacją finansów publicznych. Rada Ministrów przyjmując w kwietniu br. „Założenia do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013” określiła sposób programowania rozwoju regionalnego – poprzez opracowanie przez samorzady wojewódzkie samodzielnych programów operacyjnych rozwoju regionalnego. Rząd RP w okresie planistycznym 2007-2013 będzie zatem negocjował z Komisją Europejską zasady funkcjonowania 16 regionalnych programów operacyjnych. Nie ma oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie jednego zintegrowanego lub 16 wojewódzkich programów

¹ *Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, MGiP, Warszawa 30 kwietnia 2004, s. 73.

² Np. *Informacja o stanie prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013*, przyjęta przez RM w dniu 24 sierpnia 2004 r., MGiP, Warszawa 2004, s. 7.

rozwoju regionalnego. Należy się jednak spodziewać, że administracja Komisji będzie wykazywała rezerwę w stosunku do polskiej propozycji 16 programów operacyjnych i będzie preferowała utrzymanie jednego zintegrowanego programu rozwoju regionalnego (ZPORR) wskazując Polsce, że takie programowanie umożliwi większą elastyczność i przesuwanie niewykorzystanych środków między województwami oraz łatwiejsze monitorowanie i kontrolę. Były to główne argumenty Komisji podnoszone przy uzgadnianiu dokumentów programujących na lata 2004-2006.

3. Ważną przesłanką dla niniejszej analizy są również uwarunkowania przyszłej Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013, zarysowane w Założeniach Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego.³ Zgodnie z założeniami do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013⁴ oraz długofalową strategią rozwoju regionalnego⁵ cele polityki regionalnej państwa mogą być sformułowane w trzech zasadniczych kierunkach: 1) rozwój konkurencyjności gospodarczej polskich regionów, 2) elastyczne różnicowanie celów i wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionów, 3) wyrównywanie szans rozwojowych województw. Przyjęcie tego typu celów rozwojowych jest zgodne z zasadą rozwoju wszystkich polskich województw. W praktyce oznacza dążenie jednocześnie do poprawienia konkurencyjności gospodarczej polskich regionów i całego kraju, jak również wyrównywania szans rozwojowych tych obszarów, które bez pomocy państwa skazane są na marginalizację lub długotrwałe problemy rozwojowe. Jednocześnie w myśl zasady subsydiarności rozwoju regionalnego oraz zasady wspierania rozwoju endogenicznego województw – polityka regionalna państwa jest ukierunkowana na elastyczne różnicowanie celów i wykorzystanie potencjału wewnętrznego poszczególnych obszarów.

Jednocześnie we wspomnianym dokumencie wskazano na trzy rodzaje instrumentów finansowo-prawnych, które będą realizowały Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego: kontrakty wojewódzkie, zregionalizowane działania programów sektorowych oraz szesnaście programów operacyjnych rozwoju regionalnego (finansowanych z funduszy UE).⁶ W dokumencie wspomniano o tym, że instrumentem polityki regionalnej rządu powinny zostać również niektóre programy sektorowe i horyzontalne rządu. Mogą one zostać „zregionalizowane” czyli przygotowane we współpracy z samorządami województw i obejmujące działania dostosowane do specyficznych uwarunkowań regionalnych. Ponadto, omawiane programy (lub niektóre ich działania) powinny zostać przekazane do zarządzania administracji samorządu województw. Przy odpowiedniej konstrukcji organizacyjnej, a zwłaszcza kontroli ze strony administracji rządowej – daje to możliwości efektywniejszego zarządzania tymi programami. Szczegółowe zasady finansowania i zarządzania takimi programami powinny zostać ustalone między stroną rządową i samorządową, w oparciu o ogólne zasady i procedury współpracy ustalone w ustawie o polityce regionalnej państwa i rozwoju regionów.

³ Por. *Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013*, MGiP, Dep. Polityki Regionalnej, Warszawa 2004, s. 28.

⁴ Zob. *Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, Warszawa 2004, s. 77-82. Założenia opierają się na czterech głównych celach rozwoju regionalnego: 1) konkurencyjności gospodarczej polskich regionów, 2) efektywnym wykorzystaniu endogenicznego potencjału województw, 3) racjonalnej gospodarce przestrzennej i zasobami środowiska, 4) wyrównywaniu szans.

⁵ *Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003, s. 39-54, jest zbudowana w oparciu o trzy zbliżone kierunkowe cele działania: 1) generowanie zmian, 2) różnicowanie celów i 3) wyrównywanie szans.

⁶ *Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013*, MGiP, Dep. Polityki Regionalnej, Warszawa 2004, s. 31-34.

Alternatywnym sposobem powiązania niektórych polityk sektorowych i horyzontalnych rządu z działaniami podejmowanymi w regionach byłoby „obudowanie” tych programów specjalnymi regionalnymi programami operacyjnymi.⁷ Programowanie i zarządzanie tymi programami powinno leżeć w gestii samorządów województw, co implikuje konieczność wzmocnienia administracji samorządowej tego szczebla. Możliwe jest także przekazanie zarządzania ww. programami do agencji rozwoju regionalnego ściśle powiązanych organizacyjnie i finansowo z samorządami województw. Sensownym rozwiązaniem byłoby również włączenie omawianych programów do negocjacji prowadzonych w ramach kontraktów wojewódzkich lub przynajmniej przedstawienie w dokumentacji kontraktowej informacji o realizacji tych programów.

4. Przybliżona kwota transferów finansowych UE przeznaczonych na politykę spójności w latach 2007-2013 będzie się kształtować w wysokości ok. 54 mld euro (w cenach z 2004 r.), z czego przynajmniej 1/3 czyli ok. 18 mld euro rząd zamierza przeznaczyć na programy regionalne.⁸ Docelowo warto rozważyć większą skalę zregionalizowania zarządzania funduszami UE tj. 50 proc. do 50 proc. w stosunku do programów sektorowych. Wymagałoby to nie tylko poważnych zmian wewnątrz polskiej administracji publicznej, ale również stosownych uzgodnień z Komisją Europejską. Oznaczałoby to również konieczność zwiększenia zakresu zregionalizowania działań realizowanych obecnie poprzez programy sektorowe i rządowe struktury administracyjne. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja takich właśnie działań, a także wskazanie na możliwości nowego podziału zadań między programami sektorowymi i regionalnymi w okresie 2007-2013. Analiza będzie w szczególności odwoływać się do obowiązujących obecnie pięciu sektorowych programów operacyjnych, tj.: SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, SPO Rozwoju Zasobów Ludzkich, SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, SPO Transport oraz SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb. W sposób wariantowy przedstawiono możliwości przesunięcia niektórych działań z tych programów do szesnastu regionalnych programów operacyjnych, albo możliwości zregionalizowania działań sektorowych poprzez ich przekazanie do wdrażania przez administrację samorządów województw. Ponadto, zostaną przedstawione uwarunkowania instytucjonalne dotyczące takich przesunięć, związane m.in. z systemem terytorialnej administracji publicznej.

5. Na podstawie wcześniej wymienionych dokumentów rządowych można zakładać, że najważniejszymi obszarami przesunięcia działań z programów sektorowych do regionalnych (lub

⁷ Przykładem takiego działania są dwa programy regionalne związane z polityką restrukturyzacji przemysłu wydobywczego, hutnictwa i przemysłu chemicznego. Są to *Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego* (2003) i *Zintegrowany program łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa oraz wielkiej syntezy chemicznej na terenie województwa małopolskiego* (2003). Oba programy są finansowane w oparciu o montaż środków pochodzących różnych źródeł (budżetu państwa, pożyczek rządu m.in. z Banku Rozwoju Rady Europy, środków pochodzących z sektorowych programów operacyjnych UE, budżetów jednostek samorządu terytorialnego i prywatnych). Zaletą tych programów jest to, że są one programowane i zarządzane przez samorząd województwa oraz instytucje wdrażające wyłonione w wyniku przetargów.

⁸ Por. J. Szlachta – *Wnioski dla Polski wynikające z raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej „Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej”*, ekspertyza dla MGIP, Warszawa 2004, s. 15; a także: *Informacja o stanie prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013*, przyjęta przez RM w dniu 24 sierpnia 2004 r., MGIP, Warszawa 2004, s. 8.

zregionalizowania tych działań przez przekazanie samorządom części programów sektorowych do realizacji) są:

- a) działania wspierające rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, zarówno w zakresie wsparcia udzielanego przedsiębiorstwom, jak również tworzenia warunków dla rozwoju instytucji otoczenia biznesowego dla tych przedsiębiorstw;
- b) działania wspierające rozwój regionalnych rynków pracy i kształtowania regionalnych zasobów pracy;
- c) działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich.

Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto następujące założenia odnośnie identyfikacji działań o specyfice regionalnej:

- a) działania szczególnie związane z uwarunkowaniami regionalnymi, dla których istotne znaczenie ma elastyczne programowanie w odniesieniu do tych uwarunkowań, a także zdecentralizowane zarządzanie;
- b) działania, które mogą stać się istotnym elementem realizowania regionalnej polityki rozwoju gospodarczego (realizowanej przez samorzady województw);
- c) działania, które mają istotne znaczenie dla kształtowania regionalnej polityki rozwoju zasobów ludzkich i polityki społecznej (realizowanej przez samorzady województw);
- d) działania, które z uwagi na kompetencje j.s.t. mają istotne znaczenie dla regionalnej polityki ekologicznej, kulturalnej oraz komunikacyjnej.

Jednocześnie przyjęto założenie, że działaniami sektorowymi zarządzanymi w sposób scentralizowany powinny pozostać:

- a) działania dotyczące sektorowej polityki rządu, co nie wyklucza w niektórych sytuacjach ich wdrażania zregionalizowanego;
- b) działania odnoszące się do specyficznej lub silnie zarysowanej polityki sektorowej UE;
- c) działania wymagające zcentralizowanego koordynowania w skali kraju, istotne dla utrzymania jednolitych standardów jakościowych itp.;
- d) działania, które nie mogą zostać zregionalizowane albo w wyniku regulacji UE, albo ze względu na problemy administracyjne po stronie samorządowej.

II. Analiza pięciu sektorowych programów operacyjnych

1. SPO Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006

Wydaje się, że niektóre działania SPO Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006,⁹ zarówno priorytetu aktywnej polityki rynku pracy i integracji zawodowej i społecznej, jak również rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy można pod określonymi warunkami zregionalizować. Do takich działań można m.in. zaliczyć:

- 1) **Działanie 1.2 - *Perspektywy dla młodzieży***. Działanie zmierza do wspierania i promowania zatrudnienia i samozatrudnienia młodzieży i ma wyraźny aspekt regionalny, związany ze specyficzną sytuacją na regionalnym rynku pracy. Nawiązuje wprost do występującego w obecnie obowiązującym ZPORR działania 2.2 – *Wyrównywanie szans edukacyjnych przez programy stypendialne*, a także działania 2.1 – *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie*. Dodatkowo omawiane działanie 1.2, tj. *Perspektywy dla młodzieży* jest obecnie wdrażane za pośrednictwem 16 wojewódzkich urzędów pracy, organizacyjnie podporządkowanych samorządom województwa. W związku z tym wspomniany typ działania może być w przyszłości włączony do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.
- 2) **Działanie 1.3 – *Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia***. Działanie ma bezpośrednie odniesienie do sytuacji na regionalnych rynkach pracy i silnie wpływa na możliwości kształtowania regionalnej polityki zasobów ludzkich. Nawiązuje wprost do występującego w obecnie obowiązującym ZPORR działania 2.1 – *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie*, a także dwóch innych działań (2.3 i 2.4) związanych z reorientacją zawodową osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi. Ponadto, jest wdrażane za pośrednictwem 16 wojewódzkich urzędów pracy. Dlatego też wspomniany typ działania może być w przyszłości włączony do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.
- 3) **Działanie 1.5 - *Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka***. Działanie ma odniesienie do sytuacji na regionalnych rynkach pracy i silnie wpływa na możliwości kształtowania regionalnej polityki zasobów ludzkich. Nawiązuje do występującego w obecnym ZPORR działania 3.3, koncentrującego się na rewitalizacji obszarów zdegradowanych, przemysłowych i powojennych. Dodatkowo, część pomocy omawianego działania jest skierowana do centrów integracji społecznej, które są jednostkami organizacyjnymi samorządów terytorialnych. Dlatego też wspomniany typ działania może być w przyszłości włączony do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.
- 4) **Działanie 2.1. - *Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie***. Także to działanie ma odniesienie do sytuacji na regionalnych rynkach pracy i wpływa na możliwości kształtowania regionalnej polityki zasobów ludzkich. Jednocześnie nawiązuje aż do pięciu działań realizowanych obecnie w ramach ZPORR: *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w*

⁹ Na podstawie: *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006. Uzupełnienie programu*, MGPIPS, Warszawa 2004.

regionie (2.1), *Wyrównywanie szans edukacyjnych przez programy stypendialne* (2.2), *Regionalna infrastruktura społeczna* (1.3), *Lokalna infrastruktura społeczna* (3.5), *Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego* (1.5). Biorąc pod uwagę regionalną i lokalną specyfikę omawianego działania wydaje się nieuzasadnione jego centralne wdrażanie (obecnie biuro w resorcie edukacji). Jak się wydaje, wspomniany typ działania może być w przyszłości włączony do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.

- 5) **Działanie 2.3. - *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki***. Działanie ma znaczenie dla regionalnej polityki zasobów ludzkich i regionalnej polityki rozwoju gospodarczego. Jest powiązane z czterema działaniami ZPORR na lata 2004-2006: *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie* (2.1), *Promocja przedsiębiorczości* (2.5), *Regionalne strategie innowacyjne* (2.6) i *Mikroprzedsiębiorstwa* (3.4). Z tych względów wydaje się uzasadnione przesunięcie w przyszłości omawianego działania do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Wymagałoby to jednak odpowiedniego wzmocnienia administracyjnego po stronie samorządów województw. Może to być związane z silniejszym powiązaniem organizacyjnym i finansowym agencji rozwoju regionalnego z tymi samorządami.

Wydaje się, że można rozważyć częściową regionalizację lub wariantowo zastanowić się nad sposobem regionalizacji wdrażania następujących działań SPO *Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*:

- 6) **Działanie 1.1. - *Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy***. Działanie ma znaczenie dla sytuacji na regionalnych rynkach pracy i możliwości kształtowania regionalnej – realizowanej przez samorządy województw - polityki zasobów ludzkich. Nawiązuje również do dostosowania oferty usługowej instytucji rynku pracy do potrzeb rynku pracy, co najbardziej efektywnie odbywa się w sytuacji wdrażania zdecentralizowanego. Ponadto, działanie służy rozbudowie sieci instytucjonalnej rynku pracy, w tym włączania do nich organizacji pozarządowych, co powinno być zadaniem samorządów województw. Działanie nawiązuje do czterech działań realizowanych obecnie w ramach ZPORR: *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie* (2.1), reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi (2.3, 2.4), *Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego* (1.5). W związku z powyższym, wydaje się uzasadnione przesunąć większość rodzajów wsparcia tego działania do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Jedynie niektóre zakresy wsparcia omawianego działania można pozostawić w programie sektorowym. Odnosi się to np. do identyfikacji programów rynku pracy o najwyższej skuteczności w skali kraju i ich upowszechniania lub oceny legislacji na rynek pracy.
- 7) **Działanie 1.4. - *Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych***. Również to działanie ma znaczenie dla sytuacji na regionalnych rynkach pracy i możliwości kształtowania regionalnej polityki zasobów ludzkich. Ma odniesienie do obecnie obowiązującego w ZPORR

działania 2.1 – *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie*. Za ewentualnym pozostawieniem tego typu działania w ramach programu sektorowego przemawia jedynie potrzeba standaryzacji zakresu pomocy dla osób niepełnosprawnych oraz potrzeba odpowiedniego nadzoru i koordynacji tej pomocy w regionach uprawnionych (obecnie są to obszary, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110 proc. średniej krajowej lub wskaźnik bierności zawodowej przekracza średnią krajową). Podsumowując, możliwe jest włączenie omawianego typu działania do szesnastu regionalnych programów operacyjnych, pod warunkiem odpowiedniego dostosowania struktur organizacyjno-instytucjonalnych. Oznacza to wzmocnienie organizacyjno-finansowe wojewódzkich urzędów pracy lub podporządkowanie wojewódzkich oddziałów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) - samorządom województw. Alternatywnie ten typ działania powinien zostać w programie sektorowym. W przypadku zdecentralizowania oddziałów PFRON działanie powinno zostać przekazane do realizacji samorządom województw.

- 8) **Działanie 1.6. - *Integracja i reintegracja zawodowa kobiet***. Wsparcie dla kobiet na rynku pracy ma charakter horyzontalny, ale powinno być realizowane na poziomie regionalnym (obecnie jest to działanie wdrażane przez departament w MGiP). Jedynie funkcje koordynujące w zakresie zbierania i upowszechniania informacji oraz najlepszych praktyk i szkoleń powinny być realizowane na poziomie rządowym. Wydaje się więc, że w przyszłości omawiany typ działania powinien zostać częściowo zregionalizowany, tj. funkcjonować w ramach programu sektorowego lecz wdrażany przez administrację podporządkowaną samorządom województw (np. wojewódzkie urzędy pracy).
- 9) **Działanie 2.2. - *Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy***. Ma związek z regionalnym rynkiem pracy i regionalną polityką zasobów ludzkich. Wskazuje na to związek z trzema działaniami aktualnego ZPORR, przede wszystkim działaniem 2.1 – *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie*. Jednocześnie przynajmniej część obszarów tego działania wymaga koordynacji lub zarządzania zcentralizowanego. W szczególności odnosi się to wspierania działalności centrów kształcenia ustawicznego, organizowania zaawansowanych kursów doskonalących dla nauczycieli, prowadzenie baz danych instytucji akredytowanych i ich monitoringu, a także budowanie baz danych instytucji edukacyjnych i ich analiza itp. Dlatego wydaje się celowe rozważenie podziału omawianego działania na część sektorową oraz część, która może być włączona do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.
- 10) **Działanie 2.4. - *Wzmocnienie zdolności administracyjnych***, jak również działania **priorytetu 3 – *Pomoc techniczna*** powinny być odpowiednio dostosowane do zakresu regionalizacji ww. działań SPO Rozwój Zasobów Ludzkich.

2. SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006

Większość działań priorytetu bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw, jak również część priorytetu wzmocnienia instytucji otoczenia biznesu SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw¹⁰ można zregionalizować. Do takich działań można m.in. zaliczyć:

- 1) **Działanie 1.3 – Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm.** Działanie ma wspierać rozwój infrastruktury technicznej np. parków technologicznych i inkubatorów technologicznych oraz doradztwo dla instytucji zarządzających tymi inkubatorami i parkami technologicznymi. Działanie ma więc bezpośrednio znaczenie dla możliwości realizowania przez samorzady województw regionalnej polityki rozwoju gospodarczego i tworzenia przez nie sieci instytucjonalnych pozwalających na rozwój innowacji technologicznych i ich komercjalizację. Ma również odniesienie do kilku działań obecnego ZPORR m.in.: *Regionalne strategie innowacyjne* (2.6), *Regionalna i lokalna infrastruktura społeczna* (1.3, 3.5). Omawiany typ działania powinien być w przyszłości włączony do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.
- 2) **Działanie 2.1 – Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw przez doradztwo.** Działanie ma duże znaczenie dla realizowania regionalnej polityki gospodarczej. W obecnym programie sektorowym jest wdrażane za pośrednictwem Regionalnych Instytucji Finansujących (RIF). Nawiązuje również do działań ZPORR: *Mikroprzedsiębiorstwa* (3.4) i *Promocji przedsiębiorczości* (2.5). Wydaje się więc uzasadnione przesunięcie omawianego typu działania w przyszłości do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Wymagałoby to ściślejszego powiązania organizacyjnego i finansowego agencji rozwoju regionalnego pełniących funkcję RIF z samorządami województw.
- 3) **Działanie 2.3 – Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje.** Działanie jest skierowane głównie do małych i średnich przedsiębiorstw, przez co ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju lokalnej i regionalnej gospodarki. W obecnym programie sektorowym jest wdrażane na poziomie regionalnym za pośrednictwem Regionalnych Instytucji Finansujących (RIF). Nawiązuje również do działania *Mikroprzedsiębiorstwa* (3.4) z aktualnego ZPORR. Dlatego może zostać w przyszłości przesunięte do realizowania w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych.
- 4) **Działanie 2.4 – Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska.** Działanie jest przede wszystkim skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw i ma odniesienie do poprawy konkurencyjności regionalnej gospodarki. Jest obecnie wdrażane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wydaje się, że omawiany typ działania może zostać w całości przesunięty do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Wymagałoby to ścisłego podporządkowania Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej samorządom województw.

¹⁰ Na podstawie: *Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006*, MGPIPS, Warszawa 2004.

Należy także rozważyć częściową regionalizację lub wariantowo zastanowić się nad sposobem regionalizacji wdrażania następujących działań SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw:

- 5) **Działanie 1.1 – Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw.** Jak się wydaje, zadania związane ze wspieraniem instytucji otoczenia biznesu zrzeszonych w Krajowym Systemie Usług dla małych i średnich przedsiębiorstw, wspieranie rozwoju Krajowej Sieci Innowacji oraz ponadregionalnych instytucji otoczenia biznesu powinny pozostać w ramach programu sektorowego i być koordynowane i zarządzane z poziomu centralnego (np. przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości). Jednocześnie niektóre zadania omawianego działania, związane są ze wzmocnieniem regionalnych sieci instytucji otoczenia biznesowego i mają podstawowe znaczenie dla możliwości efektywnego realizowania regionalnej polityki rozwoju gospodarczego. Omawiane zadania mają odniesienie do działań obecnego ZPORR, przede wszystkim *Regionalnych strategii innowacyjnych i transferu wiedzy* (2.6). Dlatego też wspomniane zadania mogłyby zostać w przyszłości włączone do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Wymaga to ściślejszego powiązania agencji regionalnych pełniących funkcje RIF z samorządami województw.
- 6) **Działanie 1.5 – Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych on-line.** W chwili obecnej omawiane działanie obejmuje rozbudowę i informatyzację ewidencji i rejestrów prowadzonych przez instytucje rządowe. Można jednak założyć, że w przyszłości obok tego zadania pojawi się potrzeba udostępnienia przedsiębiorcom w większym stopniu niż obecnie informacji i usług publicznych na poziomie regionalnym i lokalnym. Biorąc to pod uwagę wydaje się uzasadnione w kolejnych programach operacyjnych rozwoju regionalnego poszerzyć działanie 1.5 obecnego ZPORR - *Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego* o informacje i usługi *on-line* kierowane do przedsiębiorców.
- 7) **Działanie 2.2 – Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw.** Działanie jest przeznaczone głównie na dofinansowanie inwestycji w małych i średnich przedsiębiorstwach, co ma wyraźny związek z polityką regionalną samorządów województw. Także wspieranie udziału w targach może być zregionalizowane z uwagi na specyfikę ukierunkowania działalności eksportowej i kooperacyjnej małych oraz średnich przedsiębiorstw w niektórych regionach (np. przygranicznych). Z tych względów omawiane działanie w większości może zostać przekazane do realizacji w ramach przyszłych szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Jedynie pomoc inwestycyjna w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw (w ramach ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji) powinna pozostać w sektorowym programie operacyjnym. Należy również rozważyć możliwości pozostawienia w odpowiednich programach sektorowych dofinansowania udziału przedsiębiorców w nielicznych targach międzynarodowych, które mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju polityk sektorowych rządu.
- 8) **Priorytet 3 – Pomoc techniczna** powinien być odpowiednio dostosowany do zakresu regionalizacji wyżej wymienionych działań SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw.

Niektóre działania SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw powinny pozostać realizowane poprzez program sektorowy. Wśród nich można wymienić:

- 9) **Działanie 1.2 – Poprawa dostępności do zewnętrznego finansowania inwestycji przedsiębiorstw.** Działanie jest związane z dokapitalizowaniem funduszy pożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych i wspieraniem powstawania funduszy *seed capital*. Pomimo, że ma wyraźny wpływ na regionalną politykę rozwoju gospodarczego wymaga koordynacji z poziomem krajowym. Dlatego wydaje się, że tego typu działanie powinno pozostać w sektorowym programie operacyjnym i być realizowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.
- 10) **Działanie 1.4 – Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką.** Jak się wydaje większość zadań tego działania, m.in. inwestycje związane z rozbudową Centrów Zaawansowanych Technologii i Krajowej Sieci Innowacji - mają charakter sektorowy i wymagają koordynacji i zarządzania z poziomu administracji centralnej. Także projekty celowe obejmujące niektóre badania przemysłowe i prognozowanie rozwoju technologii mają bezpośrednie znaczenie dla polityki naukowej państwa i wspierania przez nie rozwoju nowoczesnych technologii kluczowej dla narodowej gospodarki. Stanowi to o potrzebie pozostawienia tak sformułowanego działania w ramach sektorowego programu operacyjnego. Jednocześnie projekty, które odnoszą się do regionalnych transferów wiedzy między sferą nauki i gospodarki powinny zostać przesunięte do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.

3. SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006

Wydaje się uzasadnione, aby w większym niż do tej pory stopniu przekazać do realizacji samorządom województw zadania z zakresu sektorowej polityki rolnej. Wymagałoby to wzmocnienia instytucjonalnego tych samorządów. Ponadto, szereg działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, które mają bezpośredni związek z regionalną polityką społeczno-gospodarczą powinny zostać przekazane w przyszłości do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Tutaj obok trudności związanych z systemem administracji terytorialnej realizującej zadania polityki rolnej problemem może się okazać wydzielenie w latach 2007-2013 poza politykę spójności UE zadań dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Jak się wydaje, można jednak rozważać regionalizację części obecnego SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich¹¹, w szczególności priorytetu 2 - *Zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*. Wśród proponowanych działań należy wymienić:

- 1) **Działanie 2.2. – Scalanie gruntów.** Działanie odnosi się do polityki sektorowej rządu i UE, jednocześnie ma duże znaczenie dla prowadzenia regionalnej polityki gospodarczej w niektórych (rolniczych) województwach. Jest ponadto realizowane za pośrednictwem odpowiednich służb samorządu województwa. Nawiązuje bezpośrednio do działania 3.1 obecnego ZPORR – *Rozwój i restrukturyzacja obszarów wiejskich*. Służy również tworzeniu

¹¹ Na podstawie *Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

pod auspicjami samorządów województw sieci współpracy z samorządami lokalnymi (głównymi projektodawcami tego działania są samorzady powiatów). Dlatego też wydaje się uzasadnione przesunięcie tego typu działania w przyszłości do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Jak się wydaje, pomocnym rozwiązaniem organizacyjnym byłoby utworzenie Wojewódzkich Biur Geodezji i Terenów Rolnych, które jako wyspecjalizowane jednostki podległe samorządom województw byłyby odpowiedzialne za wdrażanie omawianego działania i wspierałyby starostów przy realizowaniu projektów. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby włączenie odpowiedzialności za realizację omawianego zadania do nowej instytucji specjalizującej się w rozwoju obszarów wiejskich, podlegającej samorządom województw, np. Regionalnej Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich.

- 2) **Działanie 2.3. – Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego.** Działanie ma bezpośredni związek z regionalną polityką kulturalną i gospodarczą. Nawiązuje do kilku działań obecnego ZPORR, m.in.: *Inwestycje w publiczną infrastrukturę wspierającą rozwój turystyki i kultury* (1.4), *Rozwój i restrukturyzacja obszarów wiejskich* (3.1), *Lokalna infrastruktura edukacyjna i społeczna* (3.5). Ponadto, samorząd województwa jest instytucją wdrażającą omawiane działanie. Dlatego wydaje się słuszne, aby w przyszłości przesunąć je do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.
- 3) **Działanie 2.4. – Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów.** Działanie ma bezpośredni związek z regionalną polityką gospodarczą i kształtowaniem regionalnych zasobów ludzkich. Nawiązuje również do kilku działań obecnego ZPORR, m.in.: *Rozwój i restrukturyzacja obszarów wiejskich* (3.1), *Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa* (2.3), *Inwestycje w publiczną infrastrukturę wspierającą rozwój turystyki i kultury* (1.4). Wydaje się więc uzasadnione przesunięcie tego typu działania w przyszłości do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Rozwiązaniem pomocnym byłoby wzmocnienie instytucjonalne administracji podległej samorządom województw i podporządkowanie regionalnych oddziałów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) tym samorządom. Alternatywnie ciężar wdrażania tego działania mogłyby przejąć Regionalne Agencje Rozwoju Obszarów Wiejskich.
- 4) **Działanie 2.5. – Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.** Działanie ma bezpośredni związek z regionalną polityką gospodarczą i kształtowaniem infrastruktury technicznej wspierającej rozwój gospodarczy. Ma również znaczenie dla regionalnej polityki ekologicznej i regionalnego zintegrowanego systemu przeciwdziałania zagrożeniu powodziowemu. Ma odniesienie do działań obecnego ZPORR, m.in.: *Inwestycji w zakresie infrastruktury ochrony środowiska* (1.2), *Rozwoju i restrukturyzacji obszarów wiejskich* (3.1). Jest obecnie wdrażane przez samorzady województw i podległe im wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych. Wydaje się więc uzasadnione przesunięcie tego typu działania do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.
- 5) **Działanie 2.6. – Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem.** Działanie ma związek z możliwościami kreowania regionalnej polityki gospodarczej, a

zwłaszcza kształtowaniem infrastruktury technicznej wspierającej rozwój gospodarczy. Ma również odniesienie do następujących działań obecnego ZPORR: *Inwestycje w zakresie infrastruktury ochrony środowiska* (1.2), *Rozwój i restrukturyzacja obszarów wiejskich* (3.1). Z uwagi na lokalny aspekt inwestycji infrastrukturalnych działanie może zostać przesunięte do realizacji w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Rozwiązaniem pomocnym byłoby wzmocnienie instytucjonalne administracji podległej samorządom województw i podporządkowanie im regionalnych oddziałów ARiMR (obecnie odpowiadają one za wdrażanie omawianego działania). Alternatywnie obowiązek wdrażania omawianego działania mogłyby przejść nowo powołane Regionalne Agencje Rozwoju Obszarów Wiejskich.

- 6) **Działanie 2.7. – *Pilotażowy Program Leader+***. Działanie ma na celu pobudzanie aktywności środowisk lokalnych i ich zaangażowanie w tworzenie i realizację lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich. Głównymi projektodawcami tego działania są j.s.t. oraz tzw. Lokalne Grupy Działania – związane w dużym stopniu z władzami samorządowymi. Ma ono wyraźny związek z tworzeniem regionalnej zintegrowanej strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz wspieraniem regionalnych i lokalnych sieci instytucji wspierających rozwój gospodarczy i społeczny w regionie. Oba zadania powinny być realizowane przez samorządy województw. Zarządzanie i wdrażanie zcentralizowane wydaje się nieuzasadnione. Obecnie instytucją zarządzającą jest resort rolnictwa a wdrażającą - podporządkowana ministerstwu i umiejscowiona w Warszawie - Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA). Działanie powinno więc zostać w przyszłości zregionalizowane. Rozwiązaniem pomocnym byłoby podporządkowanie regionalnych oddziałów ARiMR samorządom województw lub wdrażanie omawianego działania poprzez Regionalne Agencje Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Wydaje się, że można rozważyć częściową regionalizację lub wariantowo zastanowić się nad sposobem „usamorządowienia” wdrażania następujących działań SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich:

- 7) **Działanie 1.1. – *Inwestycje w gospodarstwach rolnych***. Działanie jest istotnym instrumentem sektorowej polityki rolnej, ale jednocześnie ma silny związek z regionalną polityką gospodarczą, szczególnie w niektórych województwach o wyraźnej specyfice rolniczej. Przy pozostawieniu tego działania w ramach sektorowego programu operacyjnego można rozważyć jego przekazanie do wdrażania przez samorządy województw. W związku z tym należy zastanowić się nad możliwością podporządkowania regionalnych oddziałów ARiMR samorządom województw.
- 8) **Działanie 1.2. – *Ułatwienie startu młodym rolnikom***. Również to działanie jest istotnym instrumentem sektorowej polityki rolnej, ale jednocześnie ma silny związek z regionalną polityką gospodarczą i regionalną polityką kształtowania zasobów ludzkich. Ma związek z działaniem 2.1 ZPORR - *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie*. Dlatego też można rozważyć przekazanie do wdrażania tego typu działania przez samorządy województw lub jego przesunięcie do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. W obu przypadkach

uzasadnione byłoby podporządkowanie regionalnych oddziałów ARiMR samorządom województw.

- 9) **Działanie 1.3 – Szkolenia, Działanie 1.4. – Wsparcie doradztwa rolniczego.** Podobnie jak w przypadku wyżej omówionego działania mają one odniesienie do regionalnej polityki gospodarczej i regionalnej polityki kształtowania zasobów ludzkich. Mają również związek z działaniem 2.1 obecnego ZPORR - *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie*. Dlatego możliwe byłoby wdrażanie omawianych działań przez samorzady województw lub ich przesunięciu do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. W przypadku takich rozwiązań funkcje Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa jako instytucji wdrażającej i programującej musiałyby zostać ograniczone i częściowo przesunięte do samorządów województw. W celu wzmocnienia instytucjonalnego i finansowego administracji wojewódzkiej należałoby zastanowić się nad możliwością podporządkowania regionalnych oddziałów ARiMR samorządom województw.
- 10) **Działanie 1.5. – Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.** Działanie jest ważnym instrumentem sektorowej polityki rolnej, ale jednocześnie ma silny związek z regionalną polityką gospodarczą. Przy pozostawieniu tego działania w ramach sektorowego programu operacyjnego można rozważyć jego przekazanie do wdrażania przez samorzady województw. Rozwiązaniem pomocnym byłoby podporządkowanie regionalnych oddziałów ARiMR samorządom województw.
- 11) **Działanie 2.1. – Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonej naturalną katastrofą i/lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zabezpieczających.** Jest to przykład interwencyjnego działania sektorowego o wyraźnym profilu regionalnym (realizowanym jedynie w wybranych województwach). Działanie mogłoby zostać przekazane do wdrażania przez samorzady województw. Rozwiązaniem pomocnym byłoby podporządkowanie regionalnych oddziałów ARiMR samorządom województw.
- 12) **Priorytet 3 – Pomoc techniczna** powinien być odpowiednio dostosowany do zakresu regionalizacji ww. działań SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich.

4. SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006

Działania SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb¹² są ściśle związane z polityką sektorową (zarówno polską, jak również UE). Przy wzmocnieniu administracyjnym samorządów województw można byłoby rozważyć zdecentralizowane wdrażanie części spośród tych działań. Jednocześnie część działań omawianego SPO jest związana z rozbudową infrastruktury lokalnej i regionalnej, która ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego danych województw, a także odnosi się do regionalnej polityki gospodarczej, ekologicznej lub rozwoju regionalnych zasobów pracy. Takie działania powinny zostać zregionalizowane, najlepiej w przyszłości włączone do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Mowa o działaniach priorytetu *Ochrona i rozwój zasobów wodnych*, jak również części priorytetu *Inne działania*:

Działanie 3.1 – Ochrona i rozwój zasobów wodnych. Działanie ma związek z regionalną polityką ekologiczną, która w województwach nadmorskich ma bezpośredni związek zarówno z działalnością gospodarczą (rybołówstwo, przetwórstwo ryb), jak również rozwojem turystyki. Nawiązuje do działania 1.2 obecnego ZPORR - *Inwestycje w zakresie infrastruktury ochrony środowiska*. Beneficjentami omawianego działania są również w dużej mierze samorzady województw i podlegające im regionalne zarządy gospodarki wodnej. Dlatego działanie może zostać przesunięte do realizacji w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych.

- 1) **Działanie 3.3. – Rybacka infrastruktura portowa.** Działanie jest związane z rozbudową infrastruktury technicznej, która ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego województw nadmorskich. W sposób pośredni nawiązuje do zadań priorytetu 1 obecnego ZPORR (rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności gospodarczej w regionach). Z uwagi na specyfikę działania powinno ono być wdrażane w sposób zdecentralizowany. Omawiany typ działania można w przyszłości przesunąć do szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Jednocześnie należałoby się zastanowić nad możliwościami wzmocnienia administracyjnego tych samorządów, co wydaje się być konieczne dla prowadzenia tego typu działania.
- 2) **Działanie 3.4. – Przetwórstwo i rynek rybnny.** Działanie ma charakter horyzontalny ale jest związane z możliwościami efektywnego kształtowania regionalnej polityki gospodarczej. Nawiązuje do działania 2.5 ZPORR – *Promocja przedsiębiorczości*. W przyszłości można je przesunąć do realizacji w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Warunkiem przyjęcia takiego rozwiązania byłoby ściślejsze podporządkowanie samorządom województw agencji regionalnych pełniących funkcje RIF lub podporządkowanie tym samorządom regionalnych oddziałów ARiMR.
- 3) **Działanie 4.2. – Działania społeczno-ekonomiczne.** Działanie jest ściśle powiązane z sektorową polityką rybołówstwa ale ma również istotne znaczenie dla kształtowania polityki regionalnych zasobów ludzkich i przeciwdziałania bezrobociu na regionalnym rynku pracy. Nawiązuje do kilku działań obecnego ZPORR, m.in.: *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie* (2.1), reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi (2.3, 2.4),

¹² Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006. Uzupełnienie programu, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

Promocja przedsiębiorczości (2.5). Działanie mogłoby więc zostać przesunięte w przyszłości do szesnastu regionalnych programów operacyjnych lub wdrażane przez administrację samorządów województw w ramach SPO. W takim przypadku działanie mogłoby być realizowane poprzez wojewódzkie urzędy pracy lub podporządkowane samorządom województw - regionalne oddziały ARiMR.

- 4) **Działanie 4.3. – Znajdowanie oraz promowanie nowych rynków zbytu** oraz **Działanie 4.4. – Działania organizacji obrotu rynkowego**. Oba działania mają specyfikę regionalną i są ściśle związane z możliwościami kształtowania przez samorzady województw regionalnej polityki rozwoju gospodarczego. Nawiązują również do niektórych działań obecnego ZPORR, m.in.: *Promocja przedsiębiorczości (2.5)* i *Mikroprzedsiębiorstwa (3.4)*. Działanie mogłoby więc zostać przesunięte do szesnastu regionalnych programów operacyjnych i wdrażane poprzez agencje regionalne pełniące funkcje RIF. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby podporządkowanie samorządom województw regionalnych oddziałów ARiMR i powierzenie wdrażania omawianego działania tym instytucjom (tak jak w chwili obecnej).

Wydaje się, że można rozważyć „usamorządowienie” wdrażania następujących działań SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb:

- 5) **Działania priorytetu 1 – Dostosowanie nakładu połowowego do zasobów oraz działania priorytetu 2 – Odnowa i modernizacja floty rybackiej** mają związek z sektorową polityką państwa i UE. Są realizowane jedynie w trzech województwach nadmorskich. Dotyczą floty rybackiej, w tym m.in. pomocy przy jej złomowaniu, zmianie zastosowania na działalność nie związaną z rybołówstwem lub jej odnową i modernizacją. Jak się wydaje omawiane działania powinny być w kolejnym okresie budżetowym UE (2007-2013) realizowane w ramach sektorowego programu operacyjnego. Można jednak rozważyć ich zdecentralizowane wdrażanie, za pośrednictwem administracji samorządu województw (lub instytucji związanych z tymi samorządami np. agencji rozwoju regionalnego). Innym rozwiązaniem w zakresie zdecentralizowanego wdrażania tego działania byłoby podporządkowanie regionalnych oddziałów ARiMR samorządom województw.
- 6) **Działanie 3.2. – Chów i hodowla**. Działanie jest istotnym instrumentem sektorowej polityki rybołówstwa, ale jednocześnie ma silny związek z regionalną polityką gospodarczą. Z uwagi na potrzebę koordynacji działań wydaje się uzasadnione pozostawienie tego typu działania w programie sektorowym. Możliwe jednak jest jego zdecentralizowane wdrażanie przez administrację związaną z samorządami województw (np. agencji rozwoju regionalnego). Rozwiązaniem pomocnym w zakresie zdecentralizowanego wdrażania tego działania byłoby podporządkowanie regionalnych oddziałów ARiMR samorządom województw.
- 7) **Działanie 3.5. – Rybołówstwo śródlądowe** oraz **działanie 3.5. – Rybołówstwo przybrzeżne**. Działania są istotnymi instrumentami sektorowej polityki rybołówstwa i powinny być realizowane w ramach SPO. Istnieje jednak możliwość przekazania omawianych działań do wdrażania przez samorzady województw, np. w oparciu o regionalne agencje rozwoju lub „usamorządowione” oddziały regionalne ARiMR.

- 8) **Działanie 4.5. – Czasowe zawieszenie działalności i inne rekompensaty finansowe.** Działanie jest ważnym instrumentem sektorowej polityki rybołówstwa realizowanej w trzech nadmorskich województwach. Ma również znaczenie dla kształtowania regionalnych zasobów ludzkich przez samorządy województw. Dlatego sensownym rozwiązaniem byłoby zsynchronizowanie działań administracji sektorowej i administracji realizującej zadania samorządowej polityki rynku pracy. Sugerowanym rozwiązaniem byłoby pozostawienie tego działania w ramach SPO i jego przekazanie do realizacji samorządom województw, np. za pośrednictwem wojewódzkich urzędów pracy.
- 9) **Działanie 4.6. – Działania innowacyjne.** Działanie koncentruje się na wspieraniu badań i analiz działalności rybackiej, projektów pilotażowych i demonstracyjnych mających na celu wprowadzenie technik innowacyjnych do rybołówstwa, hodowli ryb i przetwórstwie produktów rybnych. Z uwagi na ścisły związek z polityką sektorową oraz potrzebę koordynacji działania w skali międzyregionalnej - wydaje się uzasadnione, aby omawiane działanie było realizowane w ramach SPO. Działanie podmiotu zarządzającego na poziomie administracji centralnej może być wspierane przez instytucje samorządowe, o ile będą one również pomagały we wdrażaniu innych działań sektorowej polityki rybołówstwa. Alternatywnie mogą takie prace wykonywać agencje rozwoju regionalnego lub „usamorządowione” regionalne oddziały ARiMR.
- 10) **Priorytet 5 – Pomoc techniczna** powinien zostać odpowiednio dostosowany do zakresu regionalizacji wyżej przedstawionych działań SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb.

4. SPO Transport na lata 2004-2006

Działania SPO Transport¹³ są ściśle związane z polityką sektorową (zarówno polską, jak również UE) i ze względu na podział kompetencji między administracją rządową i samorządową powinny w większości pozostać w SPO. Część działań omawianego SPO jest związana z rozbudową infrastruktury lokalnej i regionalnej, która ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego danych województw. Z tego względu można rozważyć ich wdrażanie zdecentralizowane, a nawet ich przesunięcie do realizacji w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Wśród proponowanych do zregionalizowania działań wymienić można:

- 1) **Działanie 1.1. – Modernizacja linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach.** Działanie ma związek z rozwojem taboru kolejowego przewozów regionalnych oraz ma wspierać modernizację linii regionalnych (w obecnym SPO jest to relacja kolejowa między Łodzią i Warszawą). Omawiane działanie ma być realizowane m.in. ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Ma związek z zadaniami samorządu województw w zakresie kolejowych przewozów regionalnych. Odnosi się również do niektórych działań obecnego ZPORR, m.in.: *Modernizacji i rozbudowy regionalnego systemu transportowego (1.1), Inwestycji w rozwój publicznego transportu miejskiego w głównych aglomeracjach (1.6)*. Z tych względów wydaje się uzasadnione przesunąć w przyszłości omawiany typ działania do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.

¹³ Na podstawie: *Sektorowy Program Operacyjny Transport na lata 2004-2006. Uzupełnienie programu*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2004.

- 2) **Działanie 1.2. – Poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich.** Działanie jest związane z rozbudową infrastruktury technicznej, która ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego województw nadmorskich. W sposób pośredni nawiązuje do zadań priorytetu 1 obecnego ZPORR (rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności gospodarczej w regionach). Z uwagi na specyfikę działania powinno ono być wdrażane w sposób zdecentralizowany, za wyjątkiem zadań odnoszących się do budowy lub unowocześnienia krajowego systemu bezpieczeństwa żeglugi morskiej i ratownictwa morskiego. Poza tym wyjątkiem omawiany typ działania można w przyszłości przesunąć do szesnastu regionalnych programów operacyjnych.

Wydaje się, że przy pozostawieniu w ramach SPO można rozważyć „usamorządowienie” wdrażania następujących działań SPO Transport:

- 3) **Działanie 1.3. – Rozwój systemów intermodalnych.** Celem działania jest budowa centrów logistycznych i terminali transportu kombinowanego, które mają znaczenie dla poprawy transportu na terenie kraju. Z uwagi na horyzontalny charakter działania, jego strategiczne znaczenie dla odpowiedniego rozplanowania zadań w skali całego kraju, a także potrzebę koordynowania działania między różnymi gałęziami transportu powinno ono pozostać w SPO. Jednocześnie poszczególne projekty będą realizowane na terenie określonych województw i będą miały zasadnicze znaczenie dla poprawy komunikacji w regionie i rozwoju regionalnej gospodarki. Omawiane działanie nawiązuje do działania 1.1. obecnego ZPORR - *Modernizacja i rozbudowa regionalnego systemu transportowego* i będzie realizowane m.in. ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z tych względów należałoby rozważyć możliwość przekazania do wdrażania tego działania do administracji samorządów województw. Poważną przeszkodą dla przekazania omawianego działania wspomnianym samorządom wydaje się być niewystarczające przygotowanie tej administracji do prowadzenia tego typu zadań.
- 4) **Działanie 2.2. – Usprawnienie przejazdów drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu.** Działanie ma na celu przebudowę miejskich odcinków dróg krajowych administrowanych przez samorzady terytorialne i wymaga ścisłej koordynacji między inwestycjami prowadzonymi w ramach programu sektorowego i odnoszącymi się do krajowych i europejskich korytarzy drogowych oraz inwestycjami prowadzonymi przez administrację samorządową (w tym obejmujących budowy przepraw mostowych). Poszczególne projekty będą miały również duże znaczenie dla poprawy komunikacji w regionie i rozwoju regionalnej gospodarki. Z tych względów wydaje się uzasadnione, aby rozważyć możliwość przekazania do wdrażania tego zadania do administracji samorządu województw (przy jego formalnym pozostawieniu w SPO). Jednocześnie należałoby się zastanowić nad możliwościami wzmocnienia administracyjnego tych samorządów, co wydaje się być konieczne dla prowadzenia tego typu działania.
- 5) **Priorytet 3 – Pomoc techniczna** powinien zostać odpowiednio dostosowany do zakresu regionalizacji wyżej przedstawionych działań SPO Transport.

Wśród działań obecnego SPO Transport, które powinny pozostać realizowane w dalszym ciągu poprzez program sektorowy można wymienić:

- 6) **Działanie 2.1. – Budowa i przebudowa dróg krajowych.** Działanie odnosi się bezpośrednio do zadań administracji rządowej i wynika z sektorowej polityki transportu. Będzie realizowane przy znaczącym udziale środków Funduszu Spójności. Dlatego powinno pozostać realizowane w ramach SPO.
- 7) **Działanie 2.3. – Wdrażanie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.** Działanie odnosi się do sektorowej polityki rządu i z uwagi na potrzebę koordynacji poszczególnych zadań powinno zostać zarządzane z poziomu centralnego w ramach SPO.

III. Podsumowanie

1. Na podstawie dotychczasowej analizy można rozważyć przesunięcie niektórych działań z programów sektorowych do szesnastu zintegrowanych programów operacyjnych rozwoju regionalnego w kolejnym okresie budżetowym UE na lata 2007-2013. Dodatkowo, można również zastanowić się nad szerszym niż w chwili obecnej przekazaniem do wdrażania niektórych działań sektorowych programów operacyjnych przez administrację województw. W obu przypadkach należałoby dążyć do wzmocnienia instytucjonalnego samorządów województw.

2. Najważniejszymi obszarami przesunięcia działań z programów sektorowych do regionalnych lub „usamorządowienia” wdrażania tych działań przez przekazanie samorządom części programów sektorowych do realizacji są:

- działania wspierające rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, zarówno w zakresie wsparcia udzielanego przedsiębiorstwom, jak również tworzenia warunków dla rozwoju instytucji otoczenia biznesowego dla tych przedsiębiorstw; odnosi się to również do rozwoju przedsiębiorstw zajmujących się rybołówstwem i przetwórstwem ryb, przedsiębiorstw rolnych i hodowlanych oraz zajmujących się produkcją spożywczą itp.
- działania wspierające rozwój regionalnych rynków pracy i kształtowania regionalnych zasobów pracy;
- działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich, odnowy wsi i rozwoju dziedzictwa kulturowego, rozwoju działalności turystycznej;
- działania wspierające rozwój regionalnych gospodarek poprzez wspieranie rozbudowy infrastruktury technicznej, w tym infrastruktury służącej rozwojowi rolnictwa lub rybołówstwa;
- działania wspierające rozwój lokalnej i regionalnej infrastruktury ochrony środowiska, w tym służącej ochronie zasobów wodnych;
- działania związane z regionalnymi systemami komunikacyjnymi lub rozwojem regionalnych przewozów kolejowych.

3. Należy dołożyć starań, aby po roku 2006 powstało szesnaście wojewódzkich programów rozwoju regionalnego wykorzystujących fundusze strukturalne UE. Ograniczeniem dla przesunięcia niektórych działań z programów sektorowych do regionalnych może być stanowisko Komisji Europejskiej, której

może zależeć na scentralizowanym wdrażaniu określonych działań, związanych z sektorową polityką UE. Warto w tym miejscu zauważyć, że w ostatnim czasie szereg krajów w dyskusji nad przyszłością polityki spójności wskazuje na potrzebę skoncentrowania uwagi i środków na spójności dotyczącej poziomu państw. Może to oznaczać wzmocnienia scentralizowanego i sektorowego sposobu zarządzania funduszami UE.¹⁴ W przypadku rozwoju obszarów wiejskich problemem może się okazać planowane wydzielenie w latach 2007-2013 poza politykę spójności UE zadań związanych z rozwojem rolnictwa i obszarami wiejskimi. Ponadto, przeszkodą może stać się zasada powoływanie jednofunduszowych programów operacyjnych na poziomie regionalnym. Inną przeszkodą może być słabość administracyjna po stronie instytucji podlegających samorządom województw.

4. W systemie zdecentralizowanym w ramach szesnastu programów operacyjnych funkcje instytucji zarządzającej powinny pełnić samorządy województw. Oznacza to przekazanie tym samorządom kompetencji w zakresie realizacji finansowej programów, monitoringu i oceny tych programów, zapewnienia im odpowiedniej reklamy i zgodności z prawem UE, jak również obowiązku regularnych spotkań z przedstawicielami Komisji Europejskiej w celu monitorowania pomocy.

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

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

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

¹⁴ Por. J. Szlachta – *Wnioski dla Polski wynikające z raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej „Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej”*, ekspertyza dla MGiP, Warszawa 2004, s. 5, 6, 18.

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

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

6. Powierzenie wdrażania ww. działań wyspecjalizowanym administracjom samorządu województwa pozwoliłoby na rozgraniczenie etapu programowania i monitorowania (obsługiwany przez odpowiednie departamenty urzędów marszałkowskich) od wdrażania regionalnych programów operacyjnych. Taki sposób organizacji wprowadzałby jednolity nadzór i polityczną odpowiedzialność zarządu województwa za obie sfery zarządzania. Jednocześnie należałoby połączyć struktury i zadania komitetów funkcjonujących w województwie, tj. monitorującego oraz sterującego programem regionalnym – w jeden komitet działający pod przewodnictwem marszałka. Rola wojewody w unijnych programach regionalnych powinna zostać gruntownie ograniczona wyłącznie do ogólnych funkcji kontrolnych i udziału w pracach komitetu monitorującego. Wojewoda może natomiast pełnić istotne funkcje pośredniczące przy zarządzaniu sektorowymi programami operacyjnymi.

Literatura:

- 1) *Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju. Wiedza – różnorodność – równowaga* (projekt), Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003.
- 2) G. Gorzelak – *Polska polityka regionalna – cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty* w: T. G. Grosse (red.) - *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- 3) T. G. Grosse - *Szanse i zagrożenia dla wykorzystania funduszy Unii Europejskiej*, Studia Regionalne i Lokalne Nr 2 (12), 2003.
- 4) T. G. Grosse (red.) - *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- 5) J. Hausner, M. Marody (red.) – *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV*, Friedrich Ebert Stiftung, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Warszawa-Kraków 2000.
- 6) *Informacja o stanie prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013*, przyjęta przez RM w dniu 24 sierpnia 2004 r., MGiP, Warszawa 2004.
- 7) *Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej* (Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
- 8) *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
- 9) *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa 2000.
 - I. Pietrzyk, *Organizacja terytorialna i system polityki regionalnej w wybranych państwach członkowskich UE* w: T. G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- 10) *Podstawy Wsparcia Wspólnoty, Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*. Dokument przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy i przez Radę Ministrów, Bruksela - Warszawa 2003.
- 11) *Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego*, Zarząd Województwa Śląskiego, Katowice 2003.
 - A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg (red.) – *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynekową, Gdańsk 2000.
- 12) *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006. Uzupełnienie programu*, MGPIPS, Warszawa 2004.
- 13) *Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006. Uzupełnienie programu*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

- 14) *Sektorowy Program Operacyjny Transport na lata 2004-2006. Uzupelnienie programu*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2004.
- 15) J. Szlachta, J. Zaleski (red.) - *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2004.
- 16) J. Szlachta – *Wnioski dla Polski wynikające z raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej „Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej”*, ekspertyza dla MGiP, Warszawa 2004,
- 17) *Uzupelnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
- 18) *Uzupelnienie Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006*, MGPiPS, Warszawa 2004.
- 19) *Wieloletnie strategie i programy resortowe powstałe w Polsce w latach 1999-2003*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003.
- 20) *Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, MGiP, Warszawa 30 kwietnia 2004.
- 21) *Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013*, MGiP, Dep. Polityki Regionalnej, Warszawa 2004.
- 22) *Zintegrowany program łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa oraz wielkiej syntezy chemicznej na terenie województwa małopolskiego***, Zarząd Województwa Małopolskiego, Kraków 2003.