

**Kinga Szmigiel**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

---

## **OCENA ROLI SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH W KREOWANIU I WDRAŻANIU POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE**

---

**Streszczenie:** Polityka regionalna w Polsce podlega ewolucji, której ważnym elementem jest proces decentralizacji. Samorządy wojewódzkie otrzymują coraz szersze kompetencje i środki finansowe, jednak ich samodzielność finansowa pozostaje relatywnie niewielka. Samorządy są jedynie organem doradczym, podczas gdy kluczowe dla rozwoju województw decyzje zapadają na szczeblu centralnym. Będąca w opracowaniu Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego wskazuje na konieczność rozszerzenia roli szczebla regionalnego i lokalnego w kreowaniu polityki regionalnej, m.in. poprzez decentralizację finansów publicznych, ale dopiero jej wdrożenie w praktyce pozwoli ocenić, w jakim stopniu spełnione zostały te postulaty.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, decentralizacja, samorząd wojewódzki.

### **1. Wstęp**

Wiele dziedzin polskiej polityki gospodarczej podlega ewolucji, mającej na celu dostosowanie ich do standardów europejskich. Bardzo silnie tendencja ta uwidacznia się w przypadku polskiej polityki regionalnej. Samorządy wojewódzkie zyskują nowe kompetencje oraz środki finansowe na realizację swoich zadań. W polskiej praktyce gospodarczej w rosnącym stopniu realizowana jest zasada subsydiarności zapisana w artykułach 163 i 164 Konstytucji RP<sup>1</sup>. Jednocześnie samorządy szczebla regionalnego, podobnie jak obecny podział administracyjny kraju na 16 województw, stanowią relatywnie nowe struktury, a fakt występowania na szczeblu wojewódzkim zarówno administracji rządowej, jak i samorządów powoduje spory kompetencyjne.

Pomimo licznych zmian, jakim podlegała polska polityka regionalna na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia, samorządy województw nadal są jedynie jej odbiorcami. Uczestniczą we wdrażaniu polityki regionalnej, ale mają niewielki wpływ

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Natomiast na mocy art. 164 ust. 3 Konstytucji gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

na decyzje zapadające na szczeblu rządowym i zbyt małe środki, aby inwestować w wybrane przez siebie priorytety rozwoju. Trwające właśnie prace nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, dokumentem strategicznym wyznaczającym ramy polityki regionalnej w Polsce na kolejne lata, stanowią szansę na dalszy postęp decentralizacji i wprowadzenie rozwiązań korzystnych zarówno z punktu widzenia całego kraju, jak i poszczególnych województw.

Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena dotychczasowej roli samorządów wojewódzkich w kreowaniu polityki regionalnej i wdrażaniu w Polsce unijnej polityki spójności. Zawiera on także rekomendacje dotyczące dalszej decentralizacji modelu polskiej polityki regionalnej.

## 2. Modele polityki regionalnej w Unii Europejskiej

Polityka regionalna Unii Europejskiej, określona w art. 158 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską początkowo, nie odgrywała znaczącej roli, jednak stopniowo stawała się ważnym narzędziem wspierania harmonijnego i trwałego rozwoju krajów Wspólnoty. Szczebel regionalny zyskał szczególne znaczenie wraz powstaniem na mocy Traktatu z Maastricht Komitetu Regionów<sup>2</sup>. Ewolucji podlegały także cele i funkcje polityki regionalnej. Wymiar kompensacyjny ulegał ograniczeniu na rzecz kreowania warunków rozwoju i dostarczania regionom opóźnionym impulsów pobudzających ich potencjał endogeniczny. Uwzględnienie w polityce regionalnej celów Strategii lizbońskiej przyczyniło się do wysunięcia na pierwszy plan wspierania konkurencyjności regionów europejskich.

Prawo unijne ustala ramy dla polityki spójności, ale jednocześnie pozostawia rządów wiele swobody w kształtowaniu modelu wdrażania tej polityki na swoim terenie oraz tworzenia wewnętrznej polityki regionalnej na wszystkich szczeblach. Pomimo adresowania polityki spójności przede wszystkim do regionów, Komisja Europejska preferuje relacje z rządami krajów członkowskich. Regiony są reprezentowane bezpośrednio w Komitecie Regionów<sup>3</sup>, jednak pozostaje on jedynie organem doradczym, pozbawionym bezpośredniego wpływu na decyzje Komisji Europejskiej.

Polityka regionalna Unii Europejskiej opiera się na licznych zasadach, do których stosowania zobowiązane są państwa członkowskie. Jedną z generalnych jest zasada subsydiarności, której wyrazem jest decentralizacja działań i przenoszenie na wyższy szczebel władzy tylko tych decyzji, które przekraczają możliwości szczebla niższego. Zasada ta powinna regulować zarówno stosunki pomiędzy Komisją Euro-

---

<sup>2</sup> I. Pietrzyk, *Zróznicowanie statusu regionów Unii Europejskiej a projekt Europejskiej Karty Regionalnej*, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, nr 46.

<sup>3</sup> A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich procesach integracyjnych*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 36-49.

pejską i rządami państw członkowskich, jak i pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy wewnątrz tych państw<sup>4</sup>, jednak w prawie unijnym brakuje jednoznacznego zapisu nakazującego państwom członkowskim takie jej rozumienie, stąd też jest ona w różnym stopniu stosowana w praktyce krajów Unii Europejskiej.

Model polityki regionalnej w większości państw UE-15 oceniany jest jako zdecentralizowany. W takim modelu odpowiedzialność za rozwój gospodarczy spoczywa przede wszystkim na władzach regionalnych i lokalnych, jakkolwiek geneza i zakres tej władzy są zróżnicowane<sup>5</sup>. Model ten jest typowy dla krajów o systemach federalnych (Belgia, Niemcy, Austria) oraz dużych krajów o systemach określanych mianem regionalnych<sup>6</sup> (Hiszpania, Włochy). Jednocześnie część krajów UE-15, szczególnie Irlandię i Wielką Brytanię, charakteryzuje wysoki stopień centralizacji. Irlandia traktowana jest w całości jako jeden region NUTS-2, a wdrażaniem na jej obszarze polityki spójności zajmują się przede wszystkim organy administracji rządowej<sup>7</sup>.

Tymczasem w nowych krajach członkowskich UE poziom decentralizacji jest znacząco niższy. Zdaniem autorów *Raportu o polityce regionalnej*<sup>8</sup> wynika to po części z faktu, że większość nowo przyjętych członków UE to kraje o małym obszarze, których podział terytorialny sprzyja rozwiązaniom scentralizowanym. W porównaniu z pozostałymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej Polskę uznaje się za kraj o zdecentralizowanej strukturze, ze względu na wysoki udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych oraz w PKB<sup>9</sup>. Jako dowód przytaczany jest fakt, że np. w 2004 r. władze regionalne i lokalne kontrolowały niemal 70% inwestycji publicznych<sup>10</sup>.

Tymczasem, pomimo przekazania samorządom wojewódzkim znaczących środków, ich możliwości decydowania o kierunkach inwestowania w rozwój regionalny są przeceniane. Ścisłe powiązanie przyznanych środków z nałożonymi na samorządy zadaniami powoduje, że ich rola sprowadza się do przekazywania funduszy z budżetu państwa do instytucji docelowych.

---

<sup>4</sup> Austria, Belgia i Niemcy do traktatu amsterdamskiego dołączyły dotyczącą zasady subsydiarności deklarację, w której stwierdzają, że jest rzeczą oczywistą, iż działania Wspólnoty Europejskiej, zgodnie z zasadą subsydiarności, odnosi się nie tylko do państw członkowskich, ale także do ich jednostek składowych, jeśli narodowe prawo wyposażyło je w kompetencje legislacyjne.

<sup>5</sup> I. Pietrzyk, *Zróżnicowanie statusu regionów Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 452.

<sup>6</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002, s. 11-14.

<sup>7</sup> Tamże, s. 180-208.

<sup>8</sup> *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2007.

<sup>9</sup> E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w krajach Europy Środkowo Wschodniej*, [w:] R. Broł (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w teorii i praktyce*, dz. cyt., s. 554.

<sup>10</sup> *Rozwijające się regiony - rozwijająca się Europa. IV Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2007, s. 148.

Pomimo istnienia ogólnej tendencji do decentralizacji władzy, uwidaczniającej się także w zmianach sposobu prowadzenia polityki regionalnej w krajach Unii Europejskiej, każdy z nich stosuje rozwiązania optymalne ze względu na własną specyfikę. Zastosowanie w praktyce zasady subsydiarności nie jest konieczne do prawidłowego wdrażania polityki spójności, czego przykładem jest Irlandia. W kwestii efektywności wykorzystania środków pomocowych Irlandia osiągnęła znacząco lepsze rezultaty niż kraje bardziej zdecentralizowane, jak Hiszpania. Jakkolwiek ze względu na odmienną charakterystykę tego kraju zastosowane tam rozwiązania nie mają bezpośredniego przełożenia na warunki polskie, jednak jest to warty odnotowania przykład skuteczności rozwiązań dostosowanych do specyfiki krajowej. Przykład Irlandii wskazuje, że Polska nie powinna dążyć do modelu idealnego, którego w Unii Europejskiej nie ma, lecz zapoznawać się z dobrymi praktykami wypracowanymi w innych krajach i korzystając z ich doświadczeń, budować model polityki regionalnej dostosowany do specyfiki Polski i jej województw.

### 3. Charakterystyka polityki regionalnej w Polsce

Polityka regionalna w Polsce w latach 90. nie stanowiła priorytetu dla kolejnych rządów ze względu na relatywnie niskie, na tle innych krajów europejskich, dysproporcje rozwojowe pomiędzy poszczególnymi województwami, przy jednoczesnym występowaniu innych poważnych problemów o zasięgu ogólnokrajowym, jak bezrobocie, lub dotyczących pojedynczych sektorów strategicznych dla gospodarki, jak górnictwo. Dopiero wraz z pojawieniem się perspektywy akcesji Polski do Wspólnoty Europejskiej polityka regionalna zarówno w wymiarze interregionalnym, jak i intraregionalnym zyskała na znaczeniu i rozpoczął się proces dostosowywania jej do norm unijnych, który, w pewnym zakresie, trwa nadal.

Na początku lat 90. w rządzie nie funkcjonowały struktury organizacyjne, których zadaniem byłoby zajmowanie się rozwojem regionalnym. Prowadzoną w tym okresie politykę rozwoju charakteryzował wysoki stopień centralizacji i dominacja podejścia sektorowego<sup>11</sup>. Dopiero w 1999 r. ustawa o działach administracji rządowej powołała ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego; funkcję tę w latach 2000-2001 pełnił minister do spraw rozwoju regionalnego i budownictwa, w latach 2001-2005 minister gospodarki, a od 2005 r. ponownie minister do spraw rozwoju regionalnego. Najważniejsze kompetencje ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego związane są z wdrażaniem w Polsce unijnej polityki spójności. Należy do nich także koordynowanie współpracy pomiędzy administracją rządową a samorządami. Do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego należało także przygotowanie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 i Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006.

---

<sup>11</sup> G. Węclawowicz, *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 151.

Polską politykę regionalną na przestrzeni ostatnich lat definiowały liczne akty prawne. W latach 2000-2004 była to ustawa z 12 V 2000 o zasadach wspierania rozwoju regionalnego<sup>12</sup>, na której podstawie Rada Ministrów przyjęła Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (NSRR)<sup>13</sup>, podstawową strategię rozwoju regionalnego w Polsce. W 2004 r. ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego zastąpiła ustawa o Narodowym Planie Rozwoju. Narodowy Plan Rozwoju dotyczył przede wszystkim kwestii związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, tym samym podporządkowując krajową politykę regionalną celom polityki spójności. Najważniejszymi instrumentami polityki regionalnej w tym okresie były kontrakty wojewódzkie oraz ZPORR. Z kolei dokumentem obowiązującym na lata 2007-2013 jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.<sup>14</sup>.

Charakterystyczna dla polskiej polityki regionalnej była wielość dokumentów regulujących te same kwestie, pomiędzy którymi brakowało wyraźnego podziału hierarchicznego. W dokumentach strategicznych występowało także rozproszenie celów i priorytetów. Efektem był brak jednolitej wizji i wewnętrznej spójności w polskiej polityce regionalnej. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006 nie stanowiła pod tym względem wyjątku, cele i priorytety rozwoju regionalnego zostały w niej sformułowane w sposób ogólny, odnoszący się do problemów i wyzwań stojących przed całym krajem. W dokumencie tym nie uwzględniono też specyfiki poszczególnych regionów.

Władze samorządowe szczebla regionalnego nie dysponują własnym dochodem podatkowym, mają natomiast udziały w podatkach dochodowych państwa. Nie są to jednak znaczące środki. W 2002 r. 84,3% dochodów samorządów województw pochodziło z subwencji ogólnych i dotacji celowych mających formę transferu z budżetu państwa<sup>15</sup>. Ogólne subwencje i dotacje celowe stanowią, ze względu na częściowo uznaniowy sposób ich przekazywania, niekorzystny typ dochodów samorządów, szczególnie dla finansowania wieloletnich inwestycji<sup>16</sup>. Tymczasem dotacje na inwestycje są dla samorządów wojewódzkich głównym źródłem środków na finansowanie inwestycji.

---

<sup>12</sup> Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU nr 48, poz. 550, z późniejszymi zm.).

<sup>13</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 105 z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 („Monitor Polski” nr 43, poz. 851).

<sup>14</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU nr 227, poz. 1658).

<sup>15</sup> Cz. Rudzka-Lorentz, *System finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

<sup>16</sup> Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzenia jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Lublin 2000, s. 37.

Samorządy województw mają udział we wpływach z podatku od osób fizycznych rządu 1,6%, a także 14,75-%<sup>17</sup> udział w podatku dochodowym od osób prawnych. Dochody własne województw obejmują także 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych przez ustawy. Udział województw we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych był kilkakrotnie zmieniany; początkowo wynosił 0,5%, w 2004 r. został podniesiony do 15,9%<sup>18</sup>, a w kolejnych latach jego wielkość oscylowała w granicach 11%-15%. Znaczący wzrost tego udziału w 2004 r. był wynikiem jednoczesnego przekazania regionom licznych zadań należących wcześniej do administracji rządowej. Szacuje się, że wymiar finansowy tych zadań znacznie przekracza dodatkowe środki przekazane samorządom województw na ich realizację<sup>19</sup>. Przyczynia się to do zwiększenia budżetu samorządów, co w statystykach odnotowywane jest jako przejaw decentralizacji, w rzeczywistości ograniczając możliwości inwestycyjne władz samorządowych, a tym samym ich możliwości kształtowania polityki rozwoju.

Mimo że w większości przypadków efektywność wykorzystania środków publicznych jest wyższa w systemach zdecentralizowanych<sup>20</sup>, praktyczne wprowadzenie w Polsce decentralizacji finansów publicznych stanowiło kwestię dyskusyjną<sup>21</sup>.

#### 4. Rola samorządów wojewódzkich we wdrażaniu polityki spójności

Rola samorządów wojewódzkich we wdrażaniu w Polsce polityki spójności systematycznie wzrasta, jednak większość kluczowych decyzji nadal zapada na szczeblu centralnym. Jak wskazują autorzy Raportu o polityce regionalnej, nawet w przypadku programu Phare SSG<sup>22</sup>, którego celem było m.in. przygotowanie instytucji w polskich regionach do przyszłej absorpcji środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, rola samorządów wojewódzkich była bardzo ograniczona. Podobnie programem ZPORR, pierwszym po akcesji Polski do Unii Europejskiej programem operacyjnym o charakterze regionalnym, zarządzano w sposób scentralizowany. Biorąc pod uwagę niski stopień przygotowania instytucjonalnego części regionów do zarządzania środkami przyznanymi Polsce w okresie programowania 2004-2006, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że dzięki scentralizowanemu za-

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 115 z 2009).

<sup>18</sup> Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).

<sup>19</sup> J. Szlachta, J. Zaleski (red.), *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1-2, s. 53.

<sup>20</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999, s. 112.

<sup>21</sup> J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] J. Brdulak (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, t. V, Bellona, Warszawa 2001, s. 9-34.

<sup>22</sup> *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, dz. cyt., s. 62.

rządaniu ZPORR osiągnięto wyższą efektywność ich wykorzystania. Koordynacja w pojedynczym ośrodku centralnym jest wskazywana jako skuteczniejsza w sytuacjach zagrożenia, a w Polsce wdrażaniu polityki spójności towarzyszy ciągła presja utrzymywania wysokiej absorpcji funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności i groźba utraty części środków. Jednocześnie nie należy zapominać, że niska sprawność instytucjonalna samorządów, szczególnie widoczna w województwach opóźnionych gospodarczo, wynika – przynajmniej częściowo – z faktu, że nie zapewniono im wystarczających możliwości jej uzyskania. Najbiedniejsze regiony dzieli od wysoko rozwiniętych nie tylko dystans gospodarczy, wyrażony niskim poziomem PKB *per capita*, ale także dystans instytucjonalno-organizacyjny, który mogło zniwelować stopniowe przyznawanie im nowych zadań połączone z zapewnieniem środków i możliwości ich realizacji.

Za poważny krok do decentralizacji można uznać dopiero utworzenie na okres programowania 2007-2013 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Niestety, jest to zmiana obejmująca głównie sferę wdrażania polityki regionalnej. Zgodnie z literą prawa, samorzady wojewódzkie są włączane w proces kreowania polityki regionalnej jako organy doradcze<sup>23</sup>. W praktyce jednak, po konsultacjach z władzami samorządowymi, na szczeblu centralnym zapadają decyzje często leżące w sprzeczności z ich postulatami. Przykładem takiej sytuacji jest decyzja o wyborze algorytmu podziału środków pomiędzy województwa w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Pierwsza wersja zaproponowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, oparta na algorytmie zastosowanym przy podziale środków w ramach kontraktów wojewódzkich oraz ZPORR<sup>24</sup>, spotkała się ze sprzeciwem wielu samorządów wojewódzkich, w efekcie czego zaproponowano jeszcze dwa inne warianty algorytmów. Największe poparcie w głosowaniu delegatów województw podczas posiedzenia Związku Województw RP zdobył wariant, który opiera się na wielkości PKB *per capita* oraz liczbie mieszkańców danego obszaru, co zapewniłoby wyższe wsparcie województwom słabo rozwiniętym gospodarczo. Pomimo to Radzie Ministrów podejmującej w tej sprawie ostateczną decyzję rekomendowano pierwszy wariant, który następnie wdrożono w praktyce<sup>25</sup>. Przykład ten obrazuje niewielki

<sup>23</sup> Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU 2009, nr 84, poz. 712 j.t.) w artykule 6. mówi o konsultowaniu dokumentów strategicznych tworzonych na poziomie krajowym z jednostkami samorządu terytorialnego.

<sup>24</sup> Algorytm zakłada rozdysponowanie 80% całej puli środków według liczby mieszkańców, 10% dla regionów o poziomie PKB na mieszkańca niższym niż 80% średniej krajowej oraz 10% dla regionów, w których stopa bezrobocia rejestrowanego w przekroju powiatowym jest wyższa od 150% średniej krajowej.

<sup>25</sup> Interpelacja nr 3236 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie algorytmu podziału środków na regionalne programy operacyjne w nowym okresie programowania 2007-2013, poseł Krzysztof Jurgiel, Białystok, 1.06.2006; Odpowiedź na interpelację w sprawie algorytmu podziału środków na regionalne programy operacyjne w nowym okresie programowania 2007-2013, Minister Grażyna Gęsicka, Warszawa, 13.06.2006; Zestawienie opinii do algorytmów podziału środków finansowych na województwa w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, PO Kapitał ludzki oraz PO Rozwój Polski Wschodniej.

wpływ samorządów wojewódzkich na decyzje, które formalnie zostały z nimi skonsultowane. Strona samorządowa bierze udział zarówno w podejmowaniu decyzji, jak i wdrażaniu polityki regionalnej, ale jest często traktowana jak wykonawca realizujący ogólnie narzucone cele i rozliczany z ich prawidłowego wykonania.

## 5. Samorządy wojewódzkie w krajowej polityce regionalnej

Od momentu utworzenia na mocy ustawy z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego<sup>26</sup> kontrakty wojewódzkie stanowią główny instrument krajowej polityki regionalnej. W założeniu miały służyć koordynacji działań rządu i samorządów województwa w obszarze polityki regionalnej<sup>27</sup>, jednak konstrukcja kontraktów wojewódzkich narzuciła zwierzchność szczebla centralnego nad samorządami województw.

W ramach kontraktów wojewódzkich, zwłaszcza w pierwszym okresie ich funkcjonowania, realizowano przede wszystkim inwestycje wieloletnie. Wiele z nich zostało rozpoczętych jeszcze przed reformą samorządową i zmiana sposobu ich finansowania miała jedynie formalny charakter. Kontrakty wojewódzkie miały finansować zarówno inwestycje ważne z punktu widzenia kraju, jak i poszczególnych województw. W praktyce priorytety regionalne, pomimo procesu negocjacji, zostały zdominowane przez cele ogólnokrajowe. Niska partycypacja finansowa samorządów części województw w inwestycjach finansowanych w ramach kontraktów wojewódzkich, przy jednoczesnym finansowaniu innych projektów, wskazuje, że w tych regionach narzucone ogólnie priorytety były nieadekwatne do potrzeb zidentyfikowanych na szczeblu samorządowym.

Łączna kwota wydatków z budżetu państwa oraz samorządów na realizację kontraktów wojewódzkich w okresie 2001-2006 wyniosła ponad 8,5 mld zł, z czego ok. 25% otrzymało województwo mazowieckie, a ponad 40% województwa mazowieckie, małopolskie i śląskie łącznie. Samorządy pozostałych województw miały bardzo ograniczone możliwości zdobycia doświadczenia w montażu finansowym, co w założeniu miało być jednym z celów stworzenia kontraktów wojewódzkich. Spośród województw najsłabiej rozwiniętych, które wymagały największego wsparcia finansowego, a także podniesienia umiejętności zarządzania własnym rozwojem, jedynie województwo podkarpackie otrzymało znaczące środki, wynoszące 7,28% całości środków w latach 2001-2006. Jednocześnie należy podkreślić, że województwa Polski Wschodniej wykazywały wysokie zaangażowanie w realizację kontraktów wojewódzkich, wyrażone w ponadprzeciętnym poziomie współfinansowania ich re-

<sup>26</sup> Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU nr 48, poz. 550).

<sup>27</sup> G. Gęsicka, *Kontrakty wojewódzkie – instrumenty rządowej polityki regionalnej w systemie wdrażania nowej polityki spójności*, [w:] *Okres Programowania 2007-2013. Ekspertyzy*, t. I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.



alizacji<sup>28</sup>. Wyjątek stanowiło województwo świętokrzyskie, gdzie udział współfinansowania kontraktów wojewódzkich przez samorząd wyniósł ok. 25% w całym okresie 2001-2006.

W świetle przytoczonych wyżej danych można uznać, że rola kontraktów wojewódzkich jako instrumentu wzmacniającego partnerstwo pomiędzy administracją rządową a samorządami wojewódzkimi oraz wspomagającego zdobywanie przez samorządy umiejętności potrzebnych do późniejszej absorpcji funduszy europejskich jest przeceniana. W pierwszych edycjach kontrakty wojewódzkie stanowiły przede wszystkim mechanizm transferu środków na zaplanowane wcześniej inwestycje w regionach. Zmianie formalnej, polegającej na przekazywaniu środków władzom samorządowym w ramach umowy cywilnoprawnej, nie towarzyszyło umożliwienie im uczestnictwa w kształtowaniu kierunków tych inwestycji, a tym samym polityki regionalnej.

Zmiana charakteru kontraktów wojewódzkich nastąpiła po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., kiedy ich głównym celem stało się zapewnienie współfinansowania środkami krajowymi inwestycji realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006 (ZPORR) oraz Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG<sup>29</sup>. W okresie programowania 2007-2013 kontrakty wojewódzkie pełnią tę samą funkcję wobec Regionalnych Programów Operacyjnych, dofinansowując je środkami pochodzącymi z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych.

## 6. Wnioski i rekomendacje

Polityka regionalna stała się przedmiotem zainteresowania ze strony polskich władz głównie ze względu na perspektywę akcesji do Unii Europejskiej, jednak z drugiej strony prawdopodobnie łatwiej byłoby wypracować jej krajowe ramy, gdyby polskie województwa nie były beneficjentami tak znaczących środków pomocowych. Dotychczasowym motorem zmian w polskiej polityce regionalnej była najpierw konieczność dostosowania się do wymogów Unii Europejskiej, a następnie chęć uzyskania jak najwyższego poziomu absorpcji otrzymanych środków pomocowych oraz maksymalizacja krótkookresowej efektywności ich wykorzystania. Przełożyło się to z jednej strony na podporządkowanie krajowych priorytetów unijnej polityce spójności, z drugiej natomiast na utrzymywanie scentralizowanego systemu w obawie o negatywne skutki przekazania kompetencji regionom słabym gospodarczo i nieprzygotowanym instytucjonalnie. Dopiero w okresie programowania 2007-2013 władze samorządowe zyskały wpływ na priorytety rozwoju swoich województw,

<sup>28</sup> *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, dz. cyt., s. 93.

<sup>29</sup> Wraz z wejściem w życie ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, stanowiącej nową podstawę prawną dla kontraktów wojewódzkich, zmianie uległa także ich zawartość i procedura zawierania.

ponieważ w poprzednich latach miały one charakter celów ogólnokrajowych, narzuconych odgórnie wszystkim regionom, niezależnie od ich specyfiki.

Samodzielność jednostek samorządowych jest zjawiskiem wieloaspektowym i można ją rozpatrywać z punktu widzenia prawa, finansów, polityki, organizacji<sup>30</sup>. Za najistotniejsze uznaje się aspekty prawny oraz finansowy. Uregulowania prawne decydują o zakresie samodzielności samorządów, natomiast możliwości kształtowania własnych finansów pozwalają wykorzystywać możliwości wynikające z uregulowań prawnych. Polskim samorządom wojewódzkim nadal brakuje kluczowych kompetencji determinujących ich samodzielność: posiadania własnych środków finansowych na prowadzenie wieloletnich inwestycji i decydowania o kierunkach ich wydatkowania oraz prawnie usankcjonowanego wymogu uwzględnienia priorytetów regionalnych w dokumentach strategicznych tworzonych na szczeblu centralnym i lokalnym.

Podobne wnioski uzyskano w ramach prac nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Ankietowani przedstawiciele samorządów wojewódzkich wyrazili potrzebę zmiany 19 ustaw, przede wszystkim w celu zwiększenia kompetencji oraz dochodów jednostek samorządowych. Również na szczeblu centralnym dostrzeżono konieczność zmian w polityce regionalnej w postaci decentralizacji finansów publicznych. Wyposażenie samorządów wojewódzkich w nowe instrumenty finansowe zostało uznane zarówno przez przedstawicieli samorządów, jak i instytucji administracji rządowej za czynnik warunkujący samodzielność prowadzenia przez nie polityki regionalnej. Uniezależnienie polityki regionalnej prowadzonej na szczeblu wojewódzkim od szczebla centralnego jest możliwe jedynie przez zapewnienie władzom samorządowym środków, o których sposobie podziału nie decydowałby szczebel centralny. W przypadku polityki krajowej umożliwienie samorządom wojewódzkim decydowania o priorytetach rozwoju wymaga zwiększenia ich udziału w podatkach. Natomiast pełne uczestnictwo samorządów w realizowaniu na terenie ich województw polityki spójności wymaga włączenia ich w proces decyzyjny, nie tylko jako organu doradczego, ale także jako współdecydentów w kwestiach związanych z programami operacyjnymi o charakterze regionalnym.

Poza zwiększeniem samodzielności finansowej władz samorządowych konieczna dla dalszej decentralizacji jest zmiana ustaw i wprowadzenie rozporządzeń wprowadzających jasny i klarowny podział kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble władzy. Problemy podniesione w niniejszej pracy wskazują, że ukierunkowanie prawa tylko na umożliwienie samorządom wojewódzkim kreowania polityki regionalnej nie jest wystarczające, ponieważ nie funkcjonują zapisy wymuszające traktowanie samorządów jako równorzędnych partnerów, co przyczynia się do ograniczania ich roli w kreowaniu polityki regionalnej.

Rozwiązania wymaga także kwestia dualizmu kompetencji samorządów województw oraz wojewodów, utrudniająca realizację celów polityki spójności. Woje-

---

<sup>30</sup> E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa samorządów...*, dz. cyt., s. 550.

wodowie nie powinni pełnić funkcji kontrolnych w polityce regionalnej, ponieważ przekazywanie im uprawnień w sferze kontroli wdrażania programów współfinansowanych ze środków budżetowych tworzy *de facto* sytuację, gdy pełnią funkcję nadrzędną względem władz samorządowych.

Polska, uczestnicząc aktywnie w kreowaniu przyszłego kształtu polityki spójności na szczeblu europejskim i posiadając już pewne doświadczenie w jej wdrażaniu, ma szansę wypracować własny model polityki regionalnej w oparciu o długookresowe cele polityki spójności i specyfikę kraju. Kształt polityki spójności w kolejnym okresie programowania nie jest jeszcze określony, jednak biorąc pod uwagę poziom rozwoju polskich regionów, należy założyć, że nadal będą one otrzymywały wsparcie. Biorąc pod uwagę fakt, że wiele inwestycji kluczowych dla rozwoju regionów będzie w przyszłości współfinansowanych ze środków unijnych, należy wypracować taki model polityki regionalnej, by zapewnić polskim regionom jak największe korzyści w średnim i długim okresie, nawet kosztem efektywności krótkookresowej<sup>31</sup>. W obecnym kształcie Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 stanowi krok w dobrym kierunku, jednak rzeczywisty rozmiar zmian będzie widoczny dopiero po wprowadzeniu tego dokumentu w życie i ewentualnym wypełnieniu postulatów o zmianę ustaw dotyczących samorządów wojewódzkich.

## Literatura

- Brzozowski J., *Rozwiązania instytucjonalne i zadania polityki regionalnej Polski po 1989 roku*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 698, Kraków 2005.
- Gajda A., *Regiony w prawie wspólnotowym Prawne problemy udziału regionów polskich procesach integracyjnych*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Gęsicka G., *Kontrakty wojewódzkie – instrumenty rządowej polityki regionalnej w systemie wdrażania nowej polityki spójności*, [w:] *Okres Programowania 2007-2013. Ekspertyzy*, t. I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzenia jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Lublin 2000.
- Głąbicka K., Brewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.
- Grosse T., *Model polityki regionalnej w Polsce i jego implementacja w latach 2001-2006*, Ekspertyza na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Grosse T., *Ocena systemu polityki regionalnej w Polsce. Wyzwania i zagrożenia dla uczestnictwa w nowej polityce spójności w teorii i praktyce*, [w:] T. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] J. Brdulak (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, t. V, Bellona, Warszawa 2001.

---

<sup>31</sup> Kwestia ta była na gruncie teoretycznym i praktycznym poruszana już wcześniej. Postulaty dotyczące dobrego przygotowania instytucjonalnego Polski do absorpcji funduszy europejskich poruszał w swoich publikacjach m.in. J. Hausner; zob. J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce...*, dz. cyt.

- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] R. Brol, *Gospodarka regionalna i lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2005.
- Owsiak S., *Finanse publiczne teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Pietrzyk I., *Zróżnicowanie statusu regionów Unii Europejskiej a projekt Europejskiej Karty Regionalnej*, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, nr 46.
- Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2007.
- Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa, IV Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2007.
- Rudzka-Lorentz Cz., *System finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Szlachta J., Zaleski J. (red.), *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1-2.
- Uchwała nr 105 Rady Ministrów z 28 XII 2000 w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 („Monitor Polski” nr 43, poz. 851).
- Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU nr 48, poz. 550, z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU nr 227, poz. 1658).
- Węclawowicz G., *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

## EVALUATION OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT ROLE IN CREATION AND IMPLEMENTATION OF REGIONAL POLICY IN POLAND

**Summary:** Regional policy in Poland is evolving towards a decentralization. Regional self-governments are gaining more and more power and financial resources, however, their financial independence remains relatively small. Regional self-governments are merely an advisory body while key decisions are made at the central level. National Regional Development Strategy indicates the need to extend the role of regional and local levels, especially through the decentralization of public finances, yet, not until this strategy is implemented its statements could be evaluated.

**Keywords:** decentralization, regional policy, self-government.