

*Tomasz Grzegorz Grosse**

CZY POLSKA POTRZEBUJE NARODOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO?

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego może być skutecznym instrumentem planowania strategicznego polityki regionalnej rządu? W celu odpowiedzi na to pytanie zaprezentowano najpierw analizę dotychczas obowiązującej Strategii (NSRR) na lata 2001–2006. Szczególnie istotna była ocena tego, w jaki sposób kształtowała ona działania praktyczne polityki regionalnej państwa. Jakie było powiązanie NSRR z głównym krajowym instrumentem polityki regionalnej państwa, tj. kontraktami wojewódzkimi? Czy Strategia pozwalała lepiej zaprojektować rządowe wsparcie dla poszczególnych województw z uwagi na specyficzne uwarunkowania regionalne? Czy priorytety NSRR wpływały na działania merytoryczne podejmowane w kontraktach? Badanie wskazuje na niską efektywność praktycznego realizowania NSRR poprzez kontrakty wojewódzkie. Na zakończenie przedstawiono najważniejsze rekomendacje dla polityki regionalnej rządu na przyszłość.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹ zlikwidowała główny instrument programowania polityki regionalnej państwa, tj. Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego. W zasadzie nie ma obecnie dokumentu, który zastępowałby tę strategię. Dlatego podstawowym celem niniejszej analizy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy polski system polityki regionalnej potrzebuje takiego instrumentu planowania strategicznego? Dla odpowiedzi na to pytanie dokonam najpierw analizy dotychczas obowiązującej Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR) na lata 2001–2006. Interesuje mnie przy tym nie tylko struktura i zakres priorytetów tej strategii, ale również to, w jaki sposób kształtowała ona działania praktyczne polityki regionalnej państwa. W szczególności interesuje mnie powiązanie NSRR z głównym krajowym instrumentem polityki regionalnej państwa, tj. kontraktami wojewódzkimi. W jaki sposób NSRR kształtowała formułę kontraktów? Czy pozwalała lepiej zaprojektować rządowe wsparcie dla poszczególnych województw, z uwagi na specyficzne uwarunkowania regionalne? Czy priorytety NSRR wpływały na działania merytoryczne podejmowane w kontraktach?

1. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006

Podstawowym dokumentem strategicznym w zakresie polityki regionalnej w Polsce była w latach 2001–2006 Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego².

* Instytut Spraw Publicznych.

¹ Dz.U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.

² Na podstawie Uchwały Rady Ministrów Nr 105 z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006 (Monitor Polski 2000, Nr 43, poz. 851).

Główną przesłankę dla powstania tego dokumentu stanowiła przede wszystkim bliska perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej oraz otwierająca się możliwość skorzystania z europejskiej pomocy przedakcesyjnej (a później także akcesyjnej). Celem strategicznym polityki regionalnej państwa w NSRR jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z UE³.

Oceniając ww. cele, należy wstępnie zauważyć, że dokument próbuje łączyć dwa nurty rozwoju regionalnego:

- 1) tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz
- 2) przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów kraju, w tym m.in. dążenie do zapewnienia spójności w wymiarze ekonomicznym, społecznym i terytorialnym.

Jednocześnie celem strategii jest inicjowanie rozwoju w długiej perspektywie czasowej. Tak sformułowane cele strategiczne należy uznać za właściwe i zgodne z aktualnym trendem regionalistyki polskiej i zagranicznej. Zawarto tu również swoisty kompromis między zwolennikami wyrównywania poziomu rozwoju przez najslabiej rozwijające się regiony (tj. osiągnięcia spójności) a promotorami wspierania „lokomotywu wzrostu”, a więc obszarów generujących największe nadzieje na zbudowanie konkurencyjnej gospodarki w Polsce.

Wśród działań nawiązujących do rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki znalazło się m.in. wspieranie tworzenia i absorpcji innowacji, w tym transferu nowoczesnych technologii do przedsiębiorstw. Dokument przewiduje możliwości wsparcia centrów transferu technologii, parków technologicznych, instytucji świadczących usługi doradcze dla innowacyjnych przedsiębiorców, inkubatorów innowacji i przedsiębiorczości, ośrodków wspierania innowacyjności. Wsparcie polityki regionalnej państwa może obejmować także wykorzystanie majątku produkcyjnego restrukturyzowanych przedsiębiorstw na inkubatory przedsiębiorczości i ośrodki wspierania innowacyjności i transferu technologii itp. Zaproponowano również działania wspierające budowę infrastruktury społeczeństwa informatycznego⁴. Wymienione działania bez wątpienia nawiązują do tworzenia konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w regionach. Szkoda jednak, że wspomniane działania nie zostały przedstawione nieco szerzej w NSRR.

Bliższa analiza zawartości merytorycznej priorytetów NSRR wskazuje bowiem, że dominujący nacisk położony został głównie na działania przeciwdziałające marginalizacji i wyrównywanie poziomu rozwoju między poszczególnymi województwami. Jest to niewątpliwie związane z podstawowymi problemami rozwojowymi całego kraju, który w znaczący sposób odbiega od średniego poziomu rozwoju w UE. Jest to także rezultat przyjętego pod koniec

³ Por. NSRR, s. 41–56.

⁴ Por. NSRR, s. 47–48.

lat 90. w zjednoczonej Europie generalnego kierunku polityki spójności. Miała ona w założeniach przede wszystkim pełnić funkcje wyrównawcze między słabiej i lepiej rozwijającymi się obszarami starego kontynentu. W tym sensie działania zaproponowane w NSRR w pełni nawiązują do głównego nurtu ówczesnej polityki spójności. Należy jednak zwrócić uwagę, że tylko nieliczna część działań omawianej strategii może być związana ze wsparciem rozwoju nowoczesnej i konkurencyjnej przedsiębiorczości. Jeśli uznać, że największe szanse rozwoju w długim okresie dają właśnie działania innowacyjne, to dobór priorytetów w NSRR trudno uznać za zapewniający możliwości wzrostu konkurencyjności regionalnej w długim horyzoncie czasowym.

Wydaje się, że w strategii przedstawiono zbyt wiele celów i priorytetów, które wprawdzie w wielu miejscach wzajemnie korespondują ze sobą, ale nie koncentrują stosunkowo szczupłych zasobów finansowych na najważniejszych zadaniach. Zabrakło również przedstawienia konkretnych rezultatów zamierzonych działań oraz mierników osiąganych celów. Na pochwałę zasługuje uwypuklenie działań wspierających rozwój endogeniczny oraz wspomaganie regionów i obszarów (głównie kilku najważniejszych aglomeracji) o najwyższym znaczeniu i potencjale rozwojowym dla gospodarki narodowej. NSRR nieznacznie uprzywilejowała obszary słabiej rozwijające się gospodarczo oraz notujące długotrwały problem bezrobocia strukturalnego⁵. Dostępne środki pomocowe krajowe i europejskie nie zostały jednak w wystarczającym stopniu skoncentrowane terytorialnie i problemowo.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego nie jest jedynie „wewnętrznym” dokumentem rządowym, ale została przewidziana do realizacji przez wiele podmiotów publicznych. Obejmuje więc również strategię rozwoju województw i polityki regionalne samorządów województw. Brakuje więc klarownego określenia podziału zadań i odpowiedzialności między różne podmioty w zakresie jej realizacji. W szczególności brak wyraźnego zdefiniowania obowiązków polityki regionalnej rządu, a także podstawowych instrumentów i priorytetów tej polityki. Czym innym jest bowiem nakreślenie generalnych założeń dla wspólnej polityki rządu i samorządów terytorialnych, a czym innym wyodrębnienie w ramach tych wspólnych celów działań rządowych.

Omawiany dokument ma istotne wady konstrukcyjne utrudniające jego wykorzystanie dla celów polityki regionalnej rządu. Nie jest to bowiem plan działań, który byłby ukierunkowany terytorialnie wobec poszczególnych województw, uwzględniający zarówno ogólnokrajowe cele rozwojowe, jak również

⁵ Alokacja środków na województwa realizowana w programach przedakcesyjnych, kontraktach wojewódzkich oraz w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006 (ZPORR) została dokonana na podstawie następujących kryteriów: 1) 80% środków podzielono między wszystkie województwa proporcjonalnie do liczby mieszkańców, 2) 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca z trzech lat (tj. 1997, 1998, 1999) był niższy od 80% średniego poziomu PKB na mieszkańca w kraju, 3) 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których średnia stopa bezrobocia z trzech ostatnich lat przekraczała 150% średniej krajowej stopy bezrobocia.

specyficzne uwarunkowania poszczególnych obszarów. Dokument stawia cele rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze ogólnokrajowym (horyzontalnym), a nie regionalnym. Dlatego więc mógłby dopiero na przyszłość stać się podstawą do formułowania bardziej szczegółowej strategii regionalnej rządu. Horyzontalna logika programowania przyjęta w NSRR polega zatem na uznaniu jednego programu operacyjnego dla wszystkich województw. Taką właśnie konstrukcję miał Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (ZPORR), główny instrument europejskiej polityki spójności w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii. Horyzontalna logika programowania NSRR kłóci się natomiast z ideą kontraktów wojewódzkich, które nie są zawierane ze wszystkimi regionami naraz, ale z każdym z osobna. Logika zawierania kontraktów wojewódzkich wymaga więc wyraźnego ukierunkowania przestrzennego (regionalnego) polityki rządu, a nie stawiania celów i priorytetów jedynie w sposób ogólnokrajowy. Konstrukcja priorytetów NSRR była więc jedną z przyczyn słabości realizowania w praktyce kontraktów wojewódzkich. Dowodzi również tego, że Strategię przygotowywano głównie na potrzeby europejskiej polityki regionalnej w Polsce i pod jej główny instrument operacyjny: ZPORR. Krajowa polityka regionalna, finansowana wyłącznie ze środków krajowych, była więc traktowana od samego początku w sposób dru-goplanowy.

2. Realizacja NSRR w praktyce – przykład kontraktów wojewódzkich

Jednym z podstawowych aktów prawnych określających system polityki regionalnej w Polsce była do 2004 r. ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego⁶. Określała ona reguły i instrumenty wspierania przez władze publiczne rozwoju regionalnego, a zwłaszcza sposoby współdziałania administracji rządowej i samorządowej. Ustawa wskazała także instytucje wspierające rozwój regionalny, tryb prowadzenia działań z zakresu polityki rozwoju, a zwłaszcza zasady zawierania kontraktów wojewódzkich pomiędzy rządem a zarządami województw. Dokumentem rządowym uszczegóławiającym działania polityki regionalnej państwa, przede wszystkim zakres i formę pomocy finansowej dla samorządów – był do 2004 r. tzw. program wsparcia, przyjmowany w formie rozporządzenia Rady Ministrów⁷. Operacjonalizował on priorytety zawarte w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Przedstawiał rodzaje zadań, które mogą uzyskać wsparcie, oraz wyznaczał okres udzielanego wsparcia. Precyzował także kryteria wyłaniania obszarów ubiegających się o wsparcie

⁶ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 48, poz. 550 z późn. zm., m.in. Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497).

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001–2002 (Dz.U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1326). Zob. również nowelizację tego rozporządzenia z dnia 11 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 39, poz. 460), także Rozporządzenie z dnia 27 maja 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001–2003 (Dz.U. z 2003 r. Nr 104, poz. 963). Program wsparcia na 2004 r. został przyjęty rozporządzeniem RM z dnia 16 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 56, poz. 542).

i procedury jego otrzymania oraz zawierał zestawienie środków dostępnych w budżecie państwa i innych źródeł finansowania.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego została zastąpiona przez ustawę o Narodowym Planie Rozwoju, a formalny wymóg przygotowywania przez rząd Programów wsparcia został zlikwidowany⁸. Warto zauważyć, że ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju nie zawiera katalogu priorytetów, które mają realizować kontrakty. Takiego katalogu celów wsparcia polityki rządu nie zawiera również *Vademecum praktyczne dla kontraktów wojewódzkich na lata 2005–2006* (por. *Kontrakty wojewódzkie...* 2006). W okresie 2005–2006 podstawą programową dla kontraktów wojewódzkich była więc bezpośrednio NSRR oraz Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 (NPR)⁹. W sytuacji kiedy po 2006 r. nie ma ani programów wsparcia, ani NSRR – nie do końca wiadomo, na podstawie jakiego dokumentu ma być wykonywana polityka regionalna państwa, której instrumentem realizacji są kontrakty wojewódzkie. Procedury realizacji kontraktów, w tym zwłaszcza ich monitorowania i oceny, zostały zbliżone do tych obowiązujących w unijnej polityce spójności. Cóż z tego, skoro trudno odnieść tę ocenę do dokumentów strategicznych polityki regionalnej rządu. W ten sposób zarówno wspomniany monitoring i ocena, jak również cała koncepcja kontraktów wojewódzkich znalazły się niejako w zawieszaniu i nie wiadomo, jakim celem politycznym mają służyć.

Program wsparcia stanowił w latach 2001–2004 podstawę do negocjacji między rządem a samorządami województw w sprawie pomocy państwa udzielanej na krajowe programy rozwoju regionalnego. W wyniku procesu negocjacyjnego między zarządem województwa a stroną rządową podpisywano kontrakt wojewódzki, czyli dokument prawny określający konkretny wymiar wsparcia rządu dla danego województwa. Kontrakt precyzuje wykaz zadań, na które ma być udzielone wsparcie, źródła ich finansowania, także po stronie innych podmiotów samorządowych i prywatnych. Ponadto określa okres obowiązywania umowy, szczegółowy harmonogram wykonywania zadań, sposoby i terminy rozliczeń finansowych, tryb sprawozdawczości i kontroli, postępowanie w przypadku wykrycia nieprawidłowości itp.

Priorytety programu wsparcia na lata 2001–2003 były zgodne z celami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, choć można mówić o zgodności głównie deklaratywnej. Dotyczy ona przede wszystkim priorytetów i działań związanych z wyrównywaniem poziomu życia mieszkańców i zaspokajaniem potrzeb lokalnych społeczności. W niewielkim stopniu odnosi się natomiast do rozwoju regionalnego, zwłaszcza w sferze ekonomicznej.

Warto w tym miejscu zauważyć, że szczegółowy wykaz zadań, będący załącznikiem nr 1 do rozporządzenia RM w sprawie przyjęcia programu wsparcia na lata 2001–2003, przewidywał szereg działań mogących wesprzeć rozwój

⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206, Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759 i Nr 267, poz. 2251 oraz Dz.U. z 2006 r. Nr 149, poz. 1074).

⁹ Por. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju.

konkurencyjnej gospodarki w regionach¹⁰. Na przykład w ramach priorytetu pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw przewidywano: a) inwestycje w majątek trwały, b) technologie przyjazne dla środowiska, c) usługi doradztwa handlowego i inne usługi (m.in. parki i inkubatory przedsiębiorczości, promocja eksportu, targi handlowe itp.), d) szkolenia zawodowe itd. W ramach priorytetu badania, rozwoju technologicznego i działania innowacyjnego proponowano: a) projekty badawcze prowadzone przez uniwersytety i instytucje badawcze, b) transfer technologii i innowacji, c) zakładanie sieci i nawiązywanie współpracy między przedsiębiorstwami i instytucjami badawczymi, d) rozwój infrastruktury badawczo-rozwojowej. Tak sformułowane zadania szczegółowe mogły więc wesprzeć rozwój innowacyjnej gospodarki w polskich województwach. Porównanie jednak tych zapisów z konkretnymi inwestycjami realizowanymi w poszczególnych latach wyraźnie wskazuje, że były to jedynie programowe deklaracje, nie realizowane w praktyce.

Kontrakty wojewódzkie nie są wystarczająco efektywnym instrumentem realizowania działań na rzecz rozwoju regionalnego przez samorządy województw (szerzej Grosse 2003 i 2005). Wynika to z kilku czynników. Dużą część zadań strona rządowa ukierunkowała szczegółowo, a możliwości negocjacji zostały ograniczone. Część zadań, np. wynikających z programów europejskich, choć formalnie zawartych w kontrakcie, była całkowicie pozostawiona poza procedurą negocjacyjną. Niektóre inwestycje miały charakter „sztywny”, tj. praktycznie niepodlegający negocjacom. Przykładem takich działań było wsparcie budowy I linii metra w Warszawie (w programie wsparcia na 2004 r., a także w kolejnych edycjach kontraktów i zapisach w odpowiednich ustawach budżetowych). Innym przykładem „sztywno” zapisanych zadań są tzw. inwestycje wieloletnie jednostek samorządu terytorialnego.

Inwestycje wieloletnie jednostek samorządu terytorialnego są dawnymi inwestycjami centralnymi, w dużej mierze są kontynuowane jeszcze z okresu PRL-u i finansowane w całości z budżetu państwa. W 2002 r. stanowiły ponad 70% wartości wszystkich zadań, w 2004 około 50 proc. (*Informacja o realizacji...* 2005, s. 19). W ramach kontraktów w 2005 r. realizowano 32 inwestycje wieloletnie jednostek samorządu terytorialnego, na które przekazano kwotę 234 736 tys. zł, tj. 48,6% limitu. Z ogólnej liczby 32 inwestycji wieloletnich – 26 to inwestycje w sferze ochrony zdrowia (budowa, rozbudowa i modernizacja szpitali). W 2006 r. kontynuowano 25 inwestycji wieloletnich jednostek samorządu terytorialnego (w tym 22 w zakresie placówek ochrony zdrowia), kierując na ich finansowanie kwotę 256 447 tys. zł. Stanowiło to około 50% środków budżetu państwa skierowanych na kontrakty wojewódzkie w części krajowej, tzn. bez współfinansowania ZPORR 2004–2006. Zakończono finansowanie 10 spośród nich w związku z osiągnięciem zakładanych efektów rzeczowych dla danego etapu inwestycji.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001–2002 (Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1326).

Wsparcie rządu niekoniecznie dotyczyło inwestycji najbardziej wydajnych z punktu widzenia ekonomicznego lub korzystnych dla rozwoju regionalnego. Przykładem są inwestycje wieloletnie i skala środków finansowych kontraktów corocznie przeznaczana na te cele. Także pozostałe środki finansowe zapisane w kontraktach (które nie są związane z dofinansowaniem Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006) mają bardzo niewielki związek z rozwojem regionalnej gospodarki. W szczególności słabo wspierają konkurencyjność i innowacyjność tej gospodarki. Dotychczasowe doświadczenia wskazują także na to, że kontrakty w dużym stopniu dofinansowują ze środków budżetu państwa przedsięwzięcia lokalne, mające dość ograniczone znaczenie dla rozwoju regionalnego. Obejmują one m.in. rozwój infrastruktury służby zdrowia, transportu publicznego i sieci drogowej, inwestycje oświatowe, komunalne, socjalne itd. (ibidem, s. 11–12).

W kontraktach wojewódzkich na lata 2005–2006 dominowały trzy obszary (*Analiza realizacji kontraktów...* 2007): a) infrastruktura społeczna, w tym placówki oświatowo-wychowawcze, opieki społecznej i ochrony zdrowia; b) infrastruktura komunalna, w tym sieci wodociągowe, kanalizacyjne z oczyszczalniami ścieków (głównie na obszarach wiejskich i małych gmin miejskich) oraz c) infrastruktura komunikacyjna, głównie drogi gminne i powiatowe. W zdecydowanej większości przypadków realizowane projekty służyły przede wszystkim poprawie stanu warunków bytowania lokalnych społeczności oraz poprawie warunków przemieszczania się pomiędzy regionami i w regionach. Odrabiano w ten sposób zapóźnienia lub zaniedbania z okresu wcześniejszego. Klasyczne przypadki to modernizacja szkół, w tym m.in. budowa sal gimnastycznych przy gimnazjach, oraz modernizacja domów pomocy społecznej w celu dostosowania ich do wymogów przepisów unijnych obowiązujących w sferze tego rodzaju placówek. Niewielkie środki kierowano na projekty z zakresu pobudzania przedsiębiorczości. Na przykład kontrakty z 2005 r. realizowały tylko 2 projekty dotyczące rozwoju przedsiębiorczości. W kolejnym roku takich projektów było niewiele więcej (tj. 10). W tym samym czasie w oświacie realizowano 380 drobnych projektów (w 2005 r.) i 337 projektów (w 2006 r.). W zakresie opieki społecznej realizowano 144 (w 2005 r.) i 168 projektów (w 2006 r.). Bardzo małe okazało się zainteresowanie tworzonymi lub dokapitalizowanymi regionalnymi funduszami poręczeniowymi, gwarancyjnymi lub pożyczkowymi. Było to związane przede wszystkim z ograniczonymi możliwościami tych przedsięwzięć szczególnie w zakresie powiększania własnego kapitału.

Duża liczba zadań wpisanych do kontraktów przez samorządy terytorialne powodowała rozproszenie środków inwestycyjnych. Były to zadania w większości znajdujące się w formalnej gestii samorządów terytorialnych, które jednak w obecnym systemie finansów publicznych nie mają na ich realizację odpowiednich funduszy we własnych budżetach (por. *Koncepcja polityki rozwoju...* 2001, s. 34). Należy jednak zauważyć, że takie możliwości dawały samorządom Programy wsparcia, które nie ukierunkowywały wsparcia rządowego na wyraźnych priorytetach operacyjnych. Na przykład w programie wsparcia na

Projekty realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich w latach 2005 i 2006

W ramach kontraktów w 2005 r. realizowano 786 projektów, z czego 55 w zakresie infrastruktury drogowej i transportowej; 223 – infrastruktury społecznej (w tym placówki ochrony zdrowia); 380 – oświata i wychowanie; 96 – turystyka i upowszechnianie kultury. W aspekcie rzeczowym – zmodernizowano (lub rozbudowano) łącznie 339 szkół, zespołów szkół, przedszkoli i ośrodków wychowawczych, 77 szpitali, ośrodków zdrowia i przychodni, zrewitalizowano 45 obiektów zabytkowych lub służących upowszechnianiu kultury (np. muzeów), przebudowano i wyremontowano ponad 93 km dróg lokalnych, wybudowano ok. 4 km wodociągów i ok. 6 km sieci kanalizacyjnej.

W ramach kontraktów w 2006 r. realizowano 804 projekty, z czego 30 w zakresie infrastruktury drogowej i transportowej; 282 – infrastruktury społecznej (w tym placówki ochrony zdrowia); 337 – oświata i wychowania; 94 – turystyki i upowszechniania kultury. W aspekcie rzeczowym – zmodernizowano (lub rozbudowano) łącznie 337 szkół, zespołów szkół, przedszkoli i ośrodków wychowawczych; 114 szpitali, ośrodków zdrowia i przychodni; zrewitalizowano 73 obiekty zabytkowe; przebudowano, zmodernizowano lub wyremontowano ponad 56 km dróg lokalnych, ok. 6 km sieci kanalizacyjnej (głównie w regionach wiejskich).

2004 r. wprowadzono wprawdzie tylko dwa priorytety, ale zostały one sformułowane w sposób bardzo ogólny i podzielone na szereg szczegółowych działań. Prowadziło to do faktycznego rozproszenia inwestycji. Jednocześnie samorządy województw w niewystarczający sposób starały się koncentrować ograniczone środki finansowe dostępne w ramach kontraktów na wybranych celach. Wynikało to z bardzo szeroko nakreślonych strategii rozwoju województw, faktycznie pozbawionych wyraźnych priorytetów operacyjnych.

Zmieniające się reguły gry wokół kontraktów (nowelizacja programu wsparcia, re negocjacje kontraktów wojewódzkich, ograniczanie skali dofinansowania z budżetu państwa) utrudniały prace organizacyjne. Ponadto trudności we współpracy z resortami, zbyt krótkie terminy i zbyt szybkie tempo pracy nad dokumentacją komplikowały prowadzenie strategicznych działań na rzecz rozwoju. Wśród problemów dotyczących realizacji kontraktów należy dodatkowo wymienić niezbyt dokładne kalkulowanie własnych możliwości finansowych przez samorządy terytorialne i podmioty prywatne, nietrafne planowanie harmonogramu prac, kłopoty w przygotowywaniu dokumentacji (np. nieuregulowane kwestie własności gruntu, brak oceny oddziaływania na środowisko). Wymienione trudności przyczyniały się do powstawania dodatkowych opóźnień organizacyjnych i niewykorzystywania części dotacji budżetowej. Kolejny problem to skomplikowane i długotrwałe procedury przetargów publicznych (*Informacja o realizacji... 2005, s. 21*).

W trakcie realizacji kontraktów wojewódzkich występował kolejny problem polegający na ograniczeniu wykorzystania dotacji budżetowej na zadania o charakterze nieinwestycyjnym, której samorządy terytorialne nie mogły użyć np. na cele szkoleniowe lub na wspieranie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości. W ramach nowelizacji Programu wsparcia na lata 2001–2003¹¹ umożliwiono

¹¹ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 2002 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001–2003 (§ 7) (Dz.U. Nr 73, poz. 666).

wykorzystanie tylko 5% dotacji na zadania niebędące inwestycjami lub zakupami inwestycyjnymi. Ponadto poważnym utrudnieniem dla samorządów terytorialnych była konieczność zwrotu niewykorzystanych środków dotacji wraz z końcem roku budżetowego. Na podstawie specjalnej decyzji rządu¹² umożliwiono wykorzystanie środków budżetowych na niektóre zadania, ale w 2002 r. w skali kraju było to tylko 68 zadań i około 4–5% ogólnego limitu środków. W 2004 r. poziom tzw. „niewygasających” środków zwiększono w niewielkim stopniu do około 15% limitu (*Informacja o realizacji...* 2005, s. 17). W 2005 r. takich środków było ponad 19%, a w 2006 r. już tylko około 10%. Niepokoi więc dość mała skala i w ostatnim roku wyraźnie zmniejszająca się pula środków „niewygasających”. W dalszym ciągu nie ma rozwiązania systemowego, które definitywnie rozwiązywałoby omawiany problem.

Zazwyczaj poziom wykorzystania środków przewidzianych w kontraktach wojewódzkich był bardzo wysoki (bliski 100%). W kontraktach realizowanych w 2006 r. ten poziom uległ jednak wyraźnemu pogorszeniu. Środki rezerw budżetu państwa zostały wykorzystane w około 92% (najsłabiej w województwie lubelskim – ok. 60% i śląskim – ok. 70%). W skali wszystkich funduszy (tj. rządowych i samorządowych) wykonanie kontraktów w 2006 r. wyniosło około 90%. Być może jest to związane z dużą kumulacją innych inwestycji (głównie realizowanych z programów europejskich). Byłaby to tendencja niekorzystna dla kontraktów, chociaż procedury związane z wykorzystaniem środków finansowych w kontraktach są w porównaniu z programami europejskimi mniej restrykcyjne.

Dystrybucja środków między województwa nasuwa wątpliwości co do strategicznego kierunku wykorzystania kontraktów wojewódzkich, zwłaszcza w celu zmniejszania różnicowań międzyregionalnych w Polsce. W podziale środków rządowych z Programu wsparcia na lata 2001–2003 największymi beneficjentami były województwa: mazowieckie (24%), śląskie (11%), pomorskie (7%), małopolskie (7%), świętokrzyskie (7%), dolnośląskie (5,6%). Najniższy udział w środkach z programu wsparcia miały województwa: lubuskie (0,6%), podlaskie (1,2%), opolskie (1,5%). Analizując wkład środków budżetu państwa w relacji na 1 mieszkańca, największymi beneficjentami były dwa zamożne województwa – mazowieckie i pomorskie oraz jedno z najbiedniejszych – świętokrzyskie. Dominacja mazowieckiego wynikała z ogromnego zaangażowania budżetu państwa w inwestycje wieloletnie w tym województwie. Zwrócić trzeba także uwagę, że wśród wyróżnionych w dostępie do środków budżetowych były też dwa inne bogate województwa – wielkopolskie i śląskie. Wśród obdarowanych w mniejszym zakresie środkami z budżetu państwa (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) znalazło się m.in. województwo podlaskie i województwa położone na zachodniej granicy Polski. Dość podobne tendencje można obserwować również w kontraktach realizowanych w późniejszych latach. Na przy-

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2002 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. Nr 211, poz. 1799).

kład w 2005 r. największe środki z budżetu państwa zostały skierowane na Mazowsze (aż 38% puli przeznaczonej na wszystkie województwa), a także do województw: śląskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego. Najmniej trafiło do woj. lubuskiego, opolskiego i podlaskiego. Podobna sytuacja była w następnym roku (tj. 2006); największe dotacje otrzymały województwa mazowieckie (około 28%) i śląskie. Najmniej otrzymały województwa opolskie, lubuskie i podlaskie. Widać wyraźnie, że polityka rządu w zakresie kontraktów wojewódzkich w układzie przestrzennym preferuje głównie województwo stołeczne, a także w mniejszym stopniu inne bogate regiony. Ponadto polityka ta nie została zróżnicowana ze względu na problemy rozwojowe w poszczególnych obszarach kraju.

Wysokość wkładu własnego środków strony samorządowej wskazuje na wyraźną mobilizację województw tzw. ściany wschodniej, które zaangażowały dużo więcej środków niż przeciętnie w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Zapewne taka determinacja władz tych województw wynikała z dużej potrzeby rozbudowy infrastruktury podstawowej, tym bardziej że w województwie podlaskim i lubelskim nie było narzuconych odgórnie inwestycji wieloletnich, a podkarpackie i warmińsko-mazurskie miały ich relatywnie mniej niż przeciętnie w kraju. Najwyższy poziom wykorzystania środków miały województwa pomorskie, podkarpackie i śląskie. Wyższy stopień wykorzystania środków przeznaczonych na kontrakty we wschodnich województwach Polski potwierdza tendencję do ich większego zaangażowania w realizację programu wsparcia, a także częściowo podważa tezę o słabszej sprawności administracyjnej tych województw (*Analiza realizacji Narodowej... 2004*, s. 32–42).

Można sformułować następujące wnioski dotyczące programowania kontraktów wojewódzkich w analizowanym okresie:

- Generalnie priorytety kontraktów (i poszczególnych programów wsparcia) były **zgodne z celami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006**. Jest to zgodność deklaratywna. Dotyczy głównie priorytetów i działań związanych z wyrównywaniem poziomu życia mieszkańców i zaspokajaniem potrzeb lokalnych społeczności. W niewielkim stopniu odnosi się natomiast do rozwoju regionalnego, zwłaszcza w sferze ekonomicznej.
- Kontrakty realizowały inwestycje **przyczyniające się w niewielkim stopniu do budowania konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w województwach**. Przykładowo przy ogólnej liczbie 1500 zadań w kontraktach na 2004 r. jedynie 20 zadań realizowało cele związane z rozwojem przedsiębiorczości (por. *Informacja o realizacji... 2005*, zał. 3). Wynikało to m.in. z formalnych trudności uruchomienia działania związanego ze stymulacją instrumentów finansowego pobudzania gospodarki regionu. W rezultacie kontrakty realizowały głównie inwestycje lokalne i komunalne, często inwestycje w służbie zdrowia, oświacie lub mające znaczenie socjalne. Ponadto zostały rozproszone na zbyt wiele działań, co przy stosunkowo niewielkich środkach finansowych ograniczało możliwości pobudzania rozwoju regionalnego. Warto w tym miejscu przytoczyć opinię rządowego raportu na te-

mat realizacji kontraktów w 2004 r.: (...) *kontrakty w dużej mierze zatraciły swój – pierwotnie zakładany – prorozwojowy, regionalny charakter* (ibidem, s. 21).

- Kontrakty w zasadzie **nie mają ukierunkowania przestrzennego dostosowanego do uwarunkowań regionalnych**. Oznacza to, że nie zawierają zróżnicowanych priorytetów merytorycznych lub specjalnie wydzielonych transz finansowych dla poszczególnych województw (lub grup województw) – w zależności od ich specyficznej sytuacji i problemów rozwojowych. Polityka rządu w zakresie kontraktów wojewódzkich w układzie przestrzennym preferuje głównie województwo stołeczne, a także w mniejszym stopniu inne bogate regiony.

W latach 2005–2006 kontrakty finansowały dwie grupy zadań: po pierwsze, dofinansowywały z budżetu państwa projekty realizowane w ramach ZPORR 2004–2006 (a więc projekty unijnej polityki regionalnej); po drugie, projekty krajowej polityki regionalnej, niekorzystające z dofinansowania ze środków UE. Łączenie finansowania krajowej polityki regionalnej z polityką regionalną UE wydaje się głównie zabiegiem technicznym, a nie merytorycznym. Chodziło zapewne o znalezienie prostego instrumentu dofinansowania z budżetu państwa niektórych projektów realizowanych przez ZPORR. Niewątpliwie korzystne jest zbliżenie procedur europejskich (w ZPORR) i kontraktowych, zwłaszcza w wymiarze monitoringu i oceny obu instrumentów. W założeniach decydentów politycznych kontrakty (w części realizowanej wyłącznie ze środków krajowych) miały finansować projekty, które nie kwalifikują się do finansowania z funduszy UE. Oba komponenty polityki regionalnej miały być komplementarne i nawzajem się uzupełniać (por. *Analiza realizacji kontraktów...* 2007, s. 7). Czy jednak udało się zrealizować te założenia? Jak się wydaje, kontrakty dość słabo nawiązują merytorycznie do działań realizowanych w ramach ZPORR. Nie tworzą więc z priorytetami ZPORR spójnych działań na rzecz rozwoju regionalnego, dopełniających się i tworzących tzw. wartość dodaną. W niewielkim stopniu przyczyniają się do pobudzania rozwoju regionalnych gospodarek. Realizują natomiast zobowiązania rządu wynikające z dawnych inwestycji centralnych. Ponadto wspierają realizację zadań lokalnych, a więc rekompensują samorządom lokalnym niedostatki budżetowe związane z wykonywaniem ich rutynowych zadań.

3. Podsumowanie dotychczasowej analizy

Model rozwoju zaproponowany w NSRR 2001–2006 dąży do likwidacji podstawowych barier rozwoju (m.in. infrastrukturalnych), wspiera rozwiązywanie problemów obszarów zagrożonych marginalizacją, wspiera działania zapewniające spójność kraju, a także poprawia warunki życia mieszkańców, zwłaszcza w regionach słabiej rozwijających się. Może również przyczynić się do rozwoju gospodarczego (m.in. poprzez wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw oraz pośrednio – przez rozbudowę podstawowej infrastruktury).

Przedstawia również działania uatrakcyjniające regiony dla zewnętrznych inwestorów. W niewystarczający sposób proponuje jednak działania wspierające szanse rozwoju innowacyjnej gospodarki. W ten sposób w niewielkim stopniu realizuje cele dotyczące promowania konkurencyjności gospodarczej w regionach związane ze Strategią Lizbońską¹³. Można jedynie wspomnieć, że szereg innych krajów korzystających z polityki spójności w latach 2000–2006 także w niewielkim stopniu realizowało wspomniane cele lizbońskie. Częściowa zmiana stanowiska wielu krajów w tym względzie, jak również nastawienia samej Unii Europejskiej do polityki spójności nastąpiła dopiero po 2006 r.

W wielu dokumentach strategicznych polityki regionalnej – zarówno rządowych, jak i samorządowych – przewidziano wprawdzie deklaratywnie działania wspierające rozwój nowoczesnej gospodarki, ale są one bardzo słabo realizowane w praktyce. Niektóre dokumenty programowe, w tym również NSRR, ujmują więc działania wspierające innowacje organizacyjne i technologiczne, prowadzenie prac badawczo-rozwojowych przez przedsiębiorstwa, tworzenie regionalnych centrów innowacyjnej przedsiębiorczości, a także rozwijanie infrastruktury zapewniającej komercjalizację innowacji (transfer wiedzy z instytucji badawczych do przedsiębiorstw). Wspierają rozwój instrumentów finansowych pozwalających na wprowadzanie inwestycji technologicznych. Jak pokazuje w dużej części praktyka, wspomniane zapisy jednak pozostają jedynie w sferze deklaratywnej lub są realizowane w marginalny sposób. Dlatego też polityka regionalna w Polsce w latach 2001–2006 w zdecydowany sposób realizowała model wyrównywania poziomu rozwoju i osiągnięcia spójności zwłaszcza w sferze społecznej i terytorialnej między poszczególnymi województwami. Natomiast znacznie słabiej wywiązywała się z deklarowanej w NSRR chęci długofalowego rozwoju konkurencyjnej gospodarki w polskich regionach.

Kontrakty wojewódzkie (i poszczególnych Programów wsparcia), choć formalnie zgodne z celami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, realizowały jednak inwestycje w niewielkim stopniu jedynie przyczyniające się do budowania konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w województwach. Realizowały głównie inwestycje lokalne i komunalne, często inwestycje w służbie zdrowia, oświacie lub mające znaczenie socjalne. Zostały ponadto rozproszone na zbyt wiele działań, co przy stosunkowo małych środkach finansowych ograniczało możliwości pobudzania rozwoju regionalnego. Kontrakty w zasadzie nie miały ukierunkowania przestrzennego dostosowanego do uwarunkowań regionalnych. Oznacza to, że nie zawierały zróżnicowanych priorytetów merytorycznych lub specjalnie wydzielonych transz finansowych dla poszczególnych województw

¹³ Strategia Lizbońska została przyjęta podczas szczytu Unii Europejskiej pod koniec marca 2000 r. Przewiduje ona realizowanie celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza związanego z poprawą konkurencyjności, dalszą liberalizacją niektórych segmentów wspólnego rynku, szerszym wprowadzeniem nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jednocześnie w omawianej strategii znalazły się priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwstawiające się bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące poprawy stanu środowiska naturalnego itp. W ten sposób Strategia Lizbońska łączy cele poprawy konkurencyjności ekonomicznej z celami społecznymi i zrównoważonym rozwojem gospodarczym.

(lub grup województw) w zależności od ich specyficznej sytuacji i problemów rozwojowych. Wynika to z podstawowej słabości NSRR, która w zasadzie nie przewidywała wyodrębnionych terytorialnie działań ze względu na problemy rozwojowe poszczególnych obszarów kraju.

Głównym źródłem finansowania polityki regionalnej w Polsce są fundusze UE, dlatego też zasadnicze znaczenie mają przygotowywane we współpracy z Komisją Europejską procedury, nowo powoływane instytucje oraz ukierunkowanie merytoryczne związane z wydatkowaniem tych funduszy. W niektórych przypadkach kwestie organizacyjne i proceduralne mają poważne implikacje natury merytorycznej i politycznej. Na przykład niewprowadzenie w latach 2004–2006 szesnastu samorządowych programów regionalnych było efektem uzgodnień między polskim rządem a Komisją Europejską. W ten sposób decyzje o charakterze operacyjnym przełożyły się na zmniejszenie możliwości realizowania polityki regionalnej przez samorządy regionalne. Dominacja europejskiej polityki spójności jest także widoczna w konstrukcji NSRR, która jest zgodna z logiką programowania horyzontalnego programu operacyjnego (ZPORR) jednego dla całego kraju, natomiast kłóci się z ideą kontraktów wojewódzkich, które nie są zawierane ze wszystkimi regionami naraz, ale z każdym z osobna. Wskazane jest więc w tej kwestii wyraźne ukierunkowanie przestrzenne (regionalne) polityki rządu, a nie stawianie celów i priorytetów jedynie w sposób ogólnokrajowy. Dominacja europejskiej polityki spójności nad krajowymi instrumentami rozwoju regionalnego uwidacznia się także w zestawieniu środków finansowych przeznaczanych na oba typy działań publicznych. Na przykład środki przeznaczone na ZPORR wynoszą co roku ponad dziesięciokrotnie więcej niż na kontrakty (w części finansowanej wyłącznie ze środków krajowych, a więc nie dofinansującej ZPORR).

W NSRR brakuje wyraźnego zdefiniowania obowiązków odnośnie do polityki regionalnej rządu, a także podstawowych instrumentów i priorytetów tej polityki. Czym innym jest bowiem nakreślenie generalnych założeń dla wspólnej polityki rządu i samorządów terytorialnych, a czym innym wyodrębnienie w ramach tych wspólnych celów działań rządowych. Częściowym wypełnieniem tej luki były kolejne Programy wsparcia. Gdy jednak ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego została zastąpiona przez ustawę o Narodowym Planie Rozwoju, formalny wymóg przygotowywania przez rząd Programów wsparcia został zlikwidowany¹⁴.

4. Zmiany systemu polityki regionalnej w Polsce po 2006 r.

Po 2006 r. nastąpiły poważne zmiany w systemie programowania polityki regionalnej w Polsce. Wiążą się one z kilkoma faktami:

¹⁴ Zob. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206, Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759 i Nr 267, poz. 2251 oraz Dz.U. z 2006 r. Nr 149, poz. 1074).

- wprowadzeniem nowej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵, a także faktyczną likwidacją Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (jako najważniejszego dokumentu polityki regionalnej państwa prowadzonej w skali wszystkich województw). Inną konsekwencją nowej ustawy jest zamiana Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013 na nowy dokument: Strategię Rozwoju Kraju 2007–2015;
- decentralizacją programów regionalnych realizujących unijną politykę spójności w Polsce (tj. wprowadzeniem w okresie 2007–2013 szesnastu regionalnych programów operacyjnych po jednym w każdym województwie);
- wprowadzeniem rządowego Programu Operacyjnego Rozwoju Wschodniej Polski i rozpoczęciem pracy nad Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 r. (por. Szlachta, Zaleski, Dziemianowicz 2007; *Program Operacyjny... 2007*).

W rezultacie ww. zmian nastąpiła dość istotna korekta modelu polityki regionalnej. W dalszym ciągu dominującym nurtem tej polityki są działania współfinansowane ze środków UE. Wzmocniła się natomiast pozycja samorządów województw, a także prowadzonych przez nie samorządowych polityk regionalnych. Istotne znaczenie mają zwłaszcza zmiany w zakresie programowania regionalnych programów operacyjnych (współfinansowanych z funduszy UE), a także określenie jako instytucji zarządzającej dla tych programów – samorządów województw.

Polityka regionalna rządu uległa jednak wyraźnemu osłabieniu. Wyrazem tej tendencji jest, po pierwsze, rezygnacja z opracowywania dokumentu Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, co należy uznać za błąd. Koncepcja NSRR powinna być wprawdzie gruntownie zmieniona, m.in. w kierunku określenia działań dla rządowej polityki regionalnej, ale nie definitywnie porzucona. Takie postępowanie oznacza w praktyce, że po 2006 r. nie ma oficjalnego dokumentu, który byłby podstawą polityki rządu wobec regionów (z wyjątkiem wschodnich obszarów kraju). Zamiast tego *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015* (tj. dokument strategiczny zastępujący Narodowy Plan Rozwoju) została rozbudowana o elementy przedstawiające plany działań inwestycyjnych w poszczególnych regionach. Nie prezentują one jednak spójnej polityki rządu w odniesieniu do poszczególnych województw, ale raczej elementy polityk regionalnych samorządów województw.

Po drugie, wyrazem osłabienia polityki regionalnej państwa jest ograniczenie zainteresowania rządu problematyką rozwoju regionalnego pod względem zakresu terytorialnego faktycznie jedynie do obszaru województw wschodniej Polski. Przejawem tej tendencji jest opracowanie Programu Operacyjnego Rozwoju Wschodniej Polski i podjęcie pracy nad Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej (która w pewnym stopniu zastępuje Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego). Znowelizowana ustawa o zasa-

¹⁵ Por. Dz.U. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

dach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶ wprowadza możliwość przygotowywania strategii ponadregionalnych, obejmujących obszar więcej niż jednego województwa (art. 9), ale w praktyce dotyczy to jedynie strategii rozwoju Polski Wschodniej. W tej sytuacji zasadniczym pytaniem jest to, czy państwo polskie powinno wspierać jedynie regiony wschodnie, czy też powinno rozwijać działania również wobec innych województw? Wszystkie polskie regiony mają bowiem bariery i problemy rozwojowe, a niektóre rozwijają się na podobnym poziomie co wschód kraju. Wsparcie rządu dla tych regionów wydaje się więc uzasadnione. Ponadto polityka regionalna rządu nie powinna się ograniczać wyłącznie do najsłabszych gospodarczo obszarów państwa.

Wreszcie trzecią konsekwencją omawianych zmian jest ponowne osłabienie krajowego wymiaru polityki regionalnej, tj. finansowanej bez udziału środków europejskich. Przykładem tej tendencji może być sytuacja kontraktów wojewódzkich jako potencjalnie głównego instrumentu polityki krajowej. Przypomnijmy, ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego została zastąpiona przez ustawę o Narodowym Planie Rozwoju, a formalny wymóg przygotowywania przez rząd Programów wsparcia został zlikwidowany. W sytuacji kiedy po 2006 r. nie ma ani Programów wsparcia, ani NSRR – nie do końca wiadomo, na podstawie jakiego dokumentu ma być realizowana polityka regionalna państwa, której instrumentem są kontrakty wojewódzkie.

Logiczną konsekwencją odejścia od koncepcji NSRR powinna być likwidacja kontraktów we wszystkich województwach poza wschodnią Polską. Nie ma bowiem dla nich odpowiedniego dokumentu strategicznego, który pozwalałby odpowiednio planować działania polityki regionalnej państwa. Wobec braku strategii regionalnej dla całego kraju możliwe więc jest dalsze marginalizowanie znaczenia kontraktów. Tymczasem należałoby rozważyć gruntowną reformę kontraktów. Taka reforma musiałaby pociągać za sobą zasadniczą zmianę podejścia do polityki regionalnej rządu oraz przywrócenie NSRR (choć w zmienionym kształcie koncepcyjnym).

5. Rekomendacje na przyszłość

Na zakończenie należy przedstawić najważniejsze rekomendacje dla zmiany polityki regionalnej w Polsce w przyszłości (por. Grosse 2007):

1. Należy przywrócić Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego, jako podstawowy dokument strategiczny polityki regionalnej w Polsce. Dokument powinien jednak zostać w zasadniczy sposób zmieniony w porównaniu z poprzednią wersją NSRR. Należałoby uczynić z niego podstawę dla rządowej polityki regionalnej a więc sformułować wyraźne priorytety wsparcia udzielanego przez rząd, w tym przewidywać zróżnicowane działania polityki rządu wobec poszczególnych województw lub grupy województw. Strategia powinna

¹⁶ Por. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych, Dz.U. Nr 140, poz. 984.

również dawać możliwość decentralizowania niektórych sektorowych polityk rządu, które mogą być wdrażane przez samorządowe województwa. W ten sposób nowa NSRR będzie mogła stać się podstawą do planowania kontraktów wojewódzkich przez rząd i wykorzystywania tego instrumentu do powierzania samorządom do realizacji działań sektorowych. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego powinna również inaczej zaplanować priorytety, aby w większym stopniu niż do tej pory zapewniały rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w regionach. Ważnym wyzwaniem może być pomoc przy tworzeniu instytucji regionalnych systemów innowacji w polskich województwach. NSRR powinna również wyodrębniać zadania, które mogą być realizowane przez programy europejskie, oraz takie, które mogą być jedynie finansowane w ramach kontraktów wojewódzkich. Właśnie NSRR powinna tworzyć warunki do lepszej synchronizacji programowej obu typów instrumentów w taki sposób, aby kontrakty były z jednej strony bardziej komplementarne z programami europejskimi, ale z drugiej – aby realizowały strategię rozwoju kraju zaproponowaną przez rząd.

2. Gruntownie zmieniona powinna zostać dotychczasowa formuła kontraktów wojewódzkich. Jak wcześniej napisałem, kontrakty realizują zobowiązania rządu wynikające z dawnych inwestycji centralnych. Ponadto, wspierają realizację zadań lokalnych, a więc rekompensują samorządom lokalnym niedostatki budżetowe związane z wykonywaniem ich rutynowych zadań. W ten sposób faktycznie przestały pełnić ważną rolę dla rozwoju regionalnego. Kontrakty w niewielkim stopniu przyczyniają się do budowania konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w województwach. Ponadto nie są faktycznie instrumentem polityki regionalnej rządu, w zasadzie nie mają także ukierunkowania przestrzennego dostosowanego do uwarunkowań regionalnych. Oznacza to, że nie zawierają zróżnicowanych priorytetów merytorycznych lub specjalnie wydzielonych transz finansowych dla poszczególnych województw (lub grup województw) w zależności od ich specyficznej sytuacji i problemów rozwojowych. Polityka rządu w zakresie kontraktów wojewódzkich w układzie przestrzennym preferuje głównie województwo stołeczne, a także w mniejszym stopniu inne bogate regiony. Nie została ukierunkowana stosownie do problemów rozwojowych w poszczególnych obszarach kraju. Wszystkie wymienione aspekty obecnie obowiązujących kontraktów wojewódzkich powinny ulec zmianie.

Literatura

- Analiza realizacji Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego w latach 2001–2003*, 2004, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki i Pracy.
- Analiza realizacji kontraktów wojewódzkich 2005–2006*, 2007, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Grosse T.G., 2003, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Grosse T.G., 2005, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, rozdz. 10.
- Grosse T.G., 2007, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, rozdz. 9.
- Informacja o realizacji Programu wsparcia na rok 2004*, kwiecień 2005, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki i Pracy.
- Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, 2001, Warszawa: Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Kontrakty wojewódzkie 2005–2006. Vademecum praktyczne dla programów operacyjnych realizowanych wyłącznie z udziałem krajowych środków publicznych*, 2006, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Program Operacyjny – Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013*, 2007, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, 2006, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (<http://www.mrr.gov.pl>).
- Szlachta J., Zaleski J., Dziemianowicz W., 2007, *Strategia rządu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 r.* (http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/SRPW_2020).

DOES POLAND NEED THE NATIONAL STRATEGY OF REGIONAL DEVELOPMENT

The main question of this paper is a problem of importance of the National Strategy of Regional Development (NSRD), as a leading instrument for strategic planning of regional policy in Poland. I present the main characteristic of recent NSRD arranged for period 2001–2006. My basic interest is focused on structure of this document, its main priorities and basic implementation instruments. Particularly important is the analysis of effectiveness of the main NSRD priorities in practice. It is crucial problem, especially for Polish central-government regional policy which was implemented basically by voivodship contracts. My research proves that effectiveness of the NSRD implementation by the voivodship contracts was low. Recommendation for future Polish government regional policy is given.