


Jeremiasz Salamon

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Instytut Gospodarki Przestrzennej i Studiów Miejskich
Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej
Katedra Gospodarki Przestrzennej
salamonj@uek.krakow.pl
 <https://orcid.org/0000-0002-6028-1188>

Instrumenty kontraktowania rozwoju terytorialnego w Polsce – doświadczenia i perspektywy rozwoju do 2030 r.¹

Zarys treści: Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie nowych instrumentów kontraktowania rozwoju opisanych w *ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* mianowicie: kontraktu programowego, kontraktu sektorowego oraz porozumienia terytorialnego. Ich wprowadzenie w 2020 r. do instrumentarium polskiej polityki regionalnej, stanowi kolejny krok prowadzący do wzmocnienia jej terytorialnego wymiaru. Rozważania na temat trzech nowych instrumentów poprzedzone zostały prezentacją dotychczasowych doświadczeń Polski związanych z kontraktowaniem rozwoju. Dzięki temu możliwe było zilustrowanie sposobu, w jaki w ramach polskiej polityki regionalnej doskonalono krajowe podejście w tym zakresie starając się w kolejnych edycjach kontraktów niwelować słabości zidentyfikowane w trakcie wdrażania ich wcześniejszych odsłon.

Słowa kluczowe: polityka rozwoju, kontraktowanie rozwoju, kontrakt wojewódzki, kontrakt terytorialny, kontrakt programowy, kontrakt sektorowy, porozumienie terytorialne

Wprowadzenie

Od ponad dwóch dekad w Polsce wykorzystywane są instrumenty kontraktowania rozwoju. Pierwsze polskie doświadczenia w tym zakresie sięgają 1995 r., kiedy to w formie pilotażu przeprowadzono wdrożenie kontraktu regionalnego dla województwa katowickiego. Zawierane w kolejnych latach kontrakty – wojewódzki i terytorialny – adresowane były już do wszystkich 16 polskich regionów. W warunkach polskiej polityki rozwoju zastosowanie tego typu instrumentarium

¹ Publikacja została sfinansowana ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie (53/GGR/2020/POT).

miało służyć przede wszystkim lepszemu dopasowaniu interwencji publicznej do specyfiki danego terytorium, co z kolei miało przełożyć się na zwiększenie skuteczności i efektywności tej polityki (Churski 2018; Obrębalski 2015). Co zostało szczegółowo omówione w dalszej części niniejszego artykułu, dotychczasowe polskie doświadczenia związane z kontraktowaniem rozwoju, pozwalają stwierdzić, iż wdrażanie tego podejścia zakończyło się umiarkowanym powodzeniem. Odpowiedzialne za ten stan rzeczy są błędy i niekonsekwencje popełnione zarówno na etapie programowania kolejnych wersji kontraktu, jak i na etapie ich wdrażania. Podkreślić jednak należy, iż niepowodzenia te oraz kryjące się za nimi przyczyny nie umykały uwadze twórców kolejnych rozwiązań z zakresu kontraktowania rozwoju, dzięki czemu płynące z nich wnioski wykorzystywane były w celu doskonalenia kolejnych ich wersji. Ostatnia próba usprawnienia instrumentarium kontraktowania rozwoju miała miejsce w 2020 r.. Niniejszy artykuł ma zatem na celu przedstawienie założeń nowelizacji *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* w odnoszących się do instrumentów kontraktowania rozwoju. Nowe rozwiązania przedstawione zostaną w kontekście dotychczasowych doświadczeń wynikających ze stosowania tego typu instrumentów. Dlatego w pierwszej kolejności przeprowadzona zostanie syntetyczna ocena funkcjonowania kontraktów wojewódzkiego oraz terytorialnego, w odniesieniu do których, w dalszym toku wywodu zaprezentowane zostaną nowe rozwiązania w postaci kontraktu programowego, kontraktu sektorowego oraz porozumienia terytorialnego.

Ustalenia terminologiczne

Na gruncie niniejszej analizy rozwój terytorialny rozumiany jest jako „takie ukierunkowanie zmiany systemu terytorialnego, które – stymulując takie siły sprawcze, jak: przedsiębiorczość, równoważenie czynników endo- i egzogenicznych oraz konkurencyjność i kooperacja – prowadzi do procesów polegających na tworzeniu nowych konfiguracji elementów, z których system jest zbudowany” (Noworól 2017, s. 88).

Natomiast kontraktowanie rozwoju zdefiniowane zostało jako stymulowanie procesów rozwojowych, które odbywa się na podstawie kontraktu (Noworól 2017). W ekonomii pojęcie kontraktu odnosi się do umów zawieranych pomiędzy dwoma podmiotami (decydentami) – jednostkami, przedsiębiorcami, rządami itd. – których przedmiotem są zobowiązania, określające charakter ich wzajemnych relacji. W celu koordynacji oraz współpracy podmioty te muszą porozumieć się w kwestii: transferu uprawnień w ramach procesu decyzyjnego, podziału zasobów angażowanych przez nie w realizację kontraktu, co obejmuje m.in. finansowanie, zasoby ludzkie i organizacyjne, jak również mechanizmów gwarantujących wprowadzenie w życie ich wzajemnych zobowiązań w postaci procedur określających zasady i sposoby wykonywania nadzoru oraz rozwiązywania sporów (OECD 2007).

W kontekście polityki rozwoju kontrakt jest nie tylko instrumentem motywującym podmioty będące jego stronami do podejmowania zgodnych działań, ale także pełni funkcję platformy dialogu oraz wzajemnego uczenia się. Kontrakt wspiera proces identyfikacji wspólnych priorytetów, ustanawiania jasnych celów, wymiany informacji oraz zaciągania wiarygodnych zobowiązań. W kontekście polityki rozwoju kontrakt służy stworzeniu sytuacji, w której decyzje podejmowane na szczeblu centralnym (krajowym) oraz regionalne priorytety rozwoju będą ze sobą spójne a przez to będą wspólnie przyczyniać się do osiągnięcia krajowych celów rozwojowych (Charbit, Romano 2017).

Kontrakt jako instrument wdrażania polityk publicznych znajduje swoje zastosowanie w wielu złożonych sytuacjach, na które składają się zarówno formalno-prawne uwarunkowania funkcjonowania państwa oraz poszczególnych jego części, jak społeczno-gospodarcze i środowiskowe uwarunkowania przesądzające o specyfice regionów. Tego typu instrument wykorzystywany jest w państwach unitarnych, gdzie służy wspieraniu decentralizacji oraz budowaniu potencjału subnarodowych jednostek zarządzania, oraz w państwach, w których procesy decentralizacji władzy zostały już zakończone, gdzie z kolei przyczynia się do koordynacji działań podejmowanych na różnych szczeblach zarządzania (OECD 2007). Kluczowe jest, aby kontrakt określał specyficzne dla danego regionu uwarunkowania rozwoju, co powinno zostać osiągnięte poprzez staranną diagnozę jego potrzeb oraz potencjałów rozwojowych (Charbit, Romano 2017). W tym ujęciu kontrakt stanowi instrument wspierający skuteczne zarządzanie zmianą określonego układu terytorialnego poprzez lepsze dostosowanie interwencji publicznej do jego specyfiki.

Kontrakt wojewódzki

Doświadczenia Polski związane z kontraktowaniem polityki rozwoju sięgają roku 1995, w którym rozpoczęto wdrażanie „Kontraktu regionalnego dla województwa katowickiego” (Barczak 1995, Barański 2001). Instrument ten, adresowany wyłącznie do jednego spośród 49 ówczesnych województw, uznać należy raczej za projekt pilotażowy, niż rozwiązanie o powszechnym charakterze. W kolejnych latach, wraz z reformą administracyjną oraz przygotowaniem Polski do przystąpienia do Unii Europejskiej, instrumentarium kontraktowania rozwoju ulegało ewolucji i zyskiwało na znaczeniu. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania polityki rozwoju ustanowiony został instrument w postaci kontraktu wojewódzkiego, adresowany do wszystkich powstałych w 1999 r. 16 samorządów wojewódzkich. Ówczesny kontrakt był umową zawieraną pomiędzy rządem a samorządem województwa określającą zakres, tryb i warunki realizacji zadań wynikających z programów wojewódzkich², które

² Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa program wojewódzki był instrumentem, poprzez który realizowana była strategia rozwoju województwa. Za opracowanie i wykonanie programu odpowiedzialny był zarząd województwa, zaś jego uchwalenie leżało w kompetencji sejmiku województwa. Na realizację zadań zawartych w programie

uzyskały wsparcie rządu, oraz zadań należących do nadzorowanych przez ministrów właściwych³, które wspierane były przez jednostki samorządu terytorialnego i inne uprawnione podmioty.

Zmiany w sposobie funkcjonowania kontraktu, związane w głównej mierze ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz uzyskaniem dostępu do środków Polityki Spójności, wprowadzone zostały na mocy przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. Zgodnie z przepisami tej ustawy kontrakt wojewódzki był umową zawieraną pomiędzy ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego (po uzyskaniu zgody Rady Ministrów) oraz marszałka województwa (po uzyskaniu zgody sejmiku województwa), określającą zakres, tryb i warunki realizacji działań wynikających z regionalnych programów operacyjnych. Tym samym, wraz ze wzrostem znaczenia środków europejskich w realizacji kontraktu, stawał się on w coraz większym stopniu instrumentem wdrażania celów Polityki Spójności UE w Polsce. Kontrakty wojewódzkie w tej formule zawierane były dwukrotnie i obejmowały lata 2005–2006 oraz 2007–2008.

Kolejna modyfikacja kontraktu wojewódzkiego, dokonana na mocy przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, sprowadziła ten instrument *de facto* wyłącznie do mechanizmu transferu środków. W nowym kształcie kontrakt stawał się porozumieniem o dofinansowaniu programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze środków zagranicznych, zawierany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z zarządem województwa, na warunkach określonych przez Radę Ministrów. W odróżnieniu od wcześniejszych wersji kontrakt nie określał zadań lub działań adresowanych do poszczególnych województw, lecz regulował przede wszystkim wysokość kwoty dofinansowania regionalnego programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych, warunki przekazywania tych środków oraz zasady i tryb nadzoru, sprawozdawczości, kontroli i monitoringu przebiegu jego realizacji.

Przystępując do oceny okresu wdrażania kontraktów wojewódzkich w Polsce, warto odwołać się do opinii A. Mikołajczyka, R. Matczaka oraz M. Sobolew, zdaniem których kontrakt wojewódzki był „ułomnym instrumentem polityki regionalnej państwa, pełniącym rolę «protezy» niwelującej niedoskonałości systemu redystrybucji dochodów publicznych, finansując często realizację podstawowych zadań własnych przypisanych ustawowo jednostkom samorządu terytorialnego różnych szczebli” (Mikołajczyk i in. 2009, s. 232). W kontekście tak

wojewódzkim zarząd województwa mógł wnioskować do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego o przyznanie środków finansowych. Załącznikami do składanego przez zarząd województwa wniosku były strategia rozwoju województwa oraz program wojewódzki. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, inna niż samorząd województwa, zamierzała ubiegać się o finansowanie zadań w ramach kontraktu wojewódzkiego, zobowiązana była do skierowania wniosku, którego adresatem był samorząd województwa.

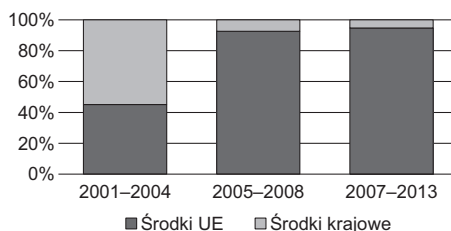
³ Zakres, tryb i warunki wspierania przez państwo programów wojewódzkich oraz realizacji na podstawie kontraktu wojewódzkiego na terenie województwa zadań ministrów właściwych określał przyjmowany przez Radę Ministrów program wsparcia, będący jednocześnie instrumentem realizacji narodowej strategii rozwoju regionalnego.

jednoznacznie negatywnej opinii uzasadnione staje się rozważenie przyczyn stojących za jej sformułowaniem.

W pierwszym rządzie należy zwrócić uwagę, że wbrew pierwotnym założeniom kontrakt wojewódzki nie zastąpił innych sektorowych instrumentów oraz środków finansowych bezpośrednio zarządzanych przez poszczególnych ministrów. Tym samym nie udało się przełamać silosowości krajowych polityk publicznych na rzecz ich bardziej terytorialnego podejścia umożliwiającego lepsze dopasowanie interwencji publicznej do specyficznych potrzeb danego obszaru.

Również relatywnie niewielka wartość środków dystrybuowanych za pośrednictwem kontraktów wpływała na ograniczone znaczenie tego instrumentu. Szacuje się, że na realizację kontraktów wojewódzkich zawieranych w latach 2001–2004 przeznaczono 7 mld zł (w tym 3,9 mld zł z budżetu państwa)⁴. Wartość kontraktów wojewódzkich z lat 2005–2008 wynosiła około 19 mld zł, z czego środki krajowe stanowiły jedynie 1,4 mld zł, z kolei wartość kontraktów z lat 2007–2013 osiągnęła poziom 78,5 mld zł, przy czym 4,2 mld zł pochodziło z budżetu państwa (Churski 2018). Warto zwrócić uwagę, że większość środków angażowanych w realizację kontraktów wojewódzkich stanowiły fundusze europejskie, co uznać należy za przejaw redukcji krajowego wymiaru polityki regionalnej wdrażanej za pośrednictwem kontraktów na rzecz celów europejskiej Polityki Spójności (Mikołajczyk i in. 2009).

Brak partnerskiego podejścia oraz uprzywilejowana pozycja negocjacyjna strony rządowej to kolejne czynniki, które wpłynęły na ograniczenie znaczenia oraz skuteczności kontraktu wojewódzkiego jako instrumentu krajowej polityki regionalnej (Churski 2008). W założeniu partnerskie negocjacje pomiędzy stroną rządową i samorządową miały stanowić metodę wypracowywania konsensusu co do rodzaju interwencji realizowanej na obszarze poszczególnych województw. Wynegocjowana w tym trybie interwencja wynikająca z kontraktu miała być dopasowana do specyfiki danego regionu, stanowiąc tym samym odpowiedź na zidentyfikowane na jego obszarze potencjały oraz bariery rozwojowe. W rzeczywistości zawartość kontraktu nie stanowiła przedmiotu negocjacji, lecz była niejako



Ryc. 1. Udział środków krajowych i zewnętrznych w finansowaniu kontraktów wojewódzkich

Źródło: opracowanie własne na podstawie Churski (2018, s. 93–108).

⁴ Warto również zauważyć za P. Churskim, że budżet kontraktów wojewódzkich w „ponad 80% stanowiły tzw. środki wskazane, wypłacane i rozliczane na zasadach obowiązujących przy dotacjach celowych. Udział wolnych środków w zawartych kontraktach, pozostawionych do samodzielnego zagospodarowania przez samorząd wojewódzki, czyli przeznaczonych na finansowanie «własnej» polityki regionalnej był tak niski, że ograniczał faktyczną rolę samorządu wojewódzkiego, jako podmiotu polityki regionalnej. Kontrakty wojewódzkie stały się w rezultacie instrumentem przekazywania środków budżetu państwa na dotowanie zadań lokalnych. W procesie tym samorząd wojewódzki został sprowadzony do roli pośrednika między administracją centralną a samorządem lokalnym” (Churski 2008).

narzucana regionom. Propozycje zadań zgłaszanych do kontraktu przez stronę rządową zawierały przede wszystkim te inwestycje, których realizacja zostałaby podjęta niezależnie od tego, czy zostały ujęte w kontrakcie czy też nie (Churski 2018). Co gorsza, często były to zadania niemające charakteru rozwojowego (dotyczące w głównej mierze infrastruktury ochrony zdrowia, pomocy społecznej czy oświaty), zaś ich liczba była nieproporcjonalnie duża w porównaniu do ograniczonej wartości środków przeznaczanych na realizację kontraktu (Mikołajczyk i in. 2009). Tym samym negocjacje kontraktów wojewódzkich nie generowały nowych zadań wspólnie uzgadnianych przez stronę rządową i samorządową, lecz preferowały inwestycje poniekąd jednostronnie wskazane przez stronę rządową⁵, zaś interwencja publiczna opisana w kontraktach była wtórna względem działań zaplanowanych w instrumentach sektorowych zarządzanych przez poszczególnych ministrów.

Mając na uwadze powyższe, podsumowując krytykę kontraktów wojewódzkich, stwierdzić należy, że pomimo pierwotnych założeń, nie miały one oczekiwanej zdolności w zakresie:

- realizowania autonomicznej (ze względu na cele, zasady i instrumenty) polityki regionalnej państwa, niezależnej wobec systemu funduszy strukturalnych UE;
- mobilizowania środków w skali umożliwiającej uzyskanie rzeczywistego i zauważalnego wpływu na sytuację gospodarczo-społeczną kraju;
- koordynacji i wzajemnego wzmocnienia realizacji polityk sektorowych w ujęciu terytorialnym (Mikołajczyk i in. 2009).

Kontrakt terytorialny

Odpowiedzią na powyższe słabości kontraktów wojewódzkich miał być kontrakt terytorialny przygotowany w związku z perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Założenia tego instrumentu opisane zostały w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie”, w której stwierdzono, że „jak wskazała diagnoza, z różnych względów dotychczasowe doświadczenia Polski z wdrażaniem koncepcji porozumienia się w oparciu o zawierane w wyniku procesu negocjacyjnego umowy pomiędzy rządem a samorządem województwa nie powiodły się. Niemniej jednak postęp, jaki dokonał się w dziedzinie zarządzania procesami rozwojowymi w kraju i wspólnego rozumienia celów rozwoju przez różnych aktorów, pozwala podjąć obecnie nową próbę oparcia polityki regionalnej i, szerzej, działań ukierunkowanych terytorialnie,

⁵ Za szczególnie problematyczne uznaje się finansowanie poprzez kontrakty wojewódzkie wieloletnich projektów inwestycyjnych strony rządowej, których realizacja została zapoczątkowana jeszcze przed 1990 r. W kontraktach wojewódzkich na lata 2001–2003 przewidziano 56 tego typu inwestycji, których wartość stanowiła 70% środków budżetu państwa ujętych w programie wsparcia (aż 60% tej kwoty przewidziano na realizację zadań dotyczących rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia). W kontraktach zawieranych w 2004 r. liczba tego typu projektów ograniczona została do 39, jednak ich wartość w dalszym ciągu przekraczała 50% środków budżetowych ujętych w programie wsparcia (Churski 2008).

na umowie o charakterze cywilnoprawnym, tzw. kontrakcie terytorialnym, który ukierunkuje dotychczas rozproszone działania rozwojowe na osiągnięcie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do terytorium” (MRR 2010, s. 112). Tak rozumiany kontrakt miał służyć uzgodnieniu przez rząd i samorząd wojewódzki celów i przedsięwzięć priorytetowych, których realizacja była kluczowa z punktu widzenia rozwoju danego terytorium. Tym samym konsekwentne stosowanie zasad koncentracji geograficznej i tematycznej miało skutkować ograniczeniem liczby projektów ujętych w umowach zawieranych przez rząd z poszczególnymi samorządami wojewódzkimi wyłącznie do tych strategicznym znaczeniu dla ich rozwoju społeczno-gospodarczego.

Nowa formuła kontraktu została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z definicją legalną zawartą w przepisach tej ustawy, kontrakt terytorialny to umowa określająca cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, a także sposób ich koordynacji i warunki realizacji, w tym dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności⁶. Negocjacje dotyczące zawarcia kontraktu prowadzone były pomiędzy ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego oraz zarządem województwa. Wyniki tych negocjacji zatwierdzane były w drodze zgodnych uchwał Rady Ministrów oraz zarządu województwa, co otwierało furtkę do jego zawarcia przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz zarząd województwa.

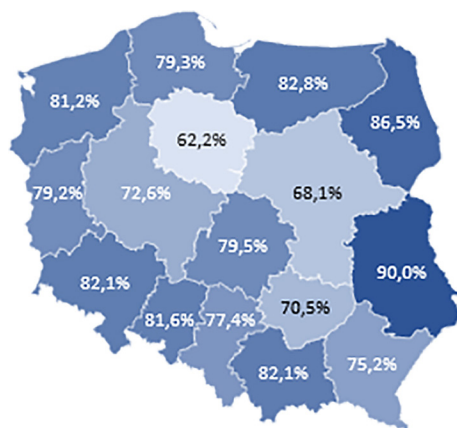
Wbrew pierwotnym założeniom kontrakt terytorialny, podobnie jak miało to miejsce w przypadku kontraktów wojewódzkich, nie stał się instrumentem skutecznym terytorializującym sektorowe polityki krajowe. Przede wszystkim nie udało się wdrożyć postulatu, zgodnie z którym kontrakt zawierał wyłącznie przedsięwzięcia mające priorytetowe znaczenie dla danego województwa. Łącznie w 16 kontraktach terytorialnych uwzględniono 995 przedsięwzięć, z czego 426 zostało umieszczonych na tzw. liście przedsięwzięć podstawowych, zaś pozostałe 569 na tzw. liście przedsięwzięć warunkowych, których realizacja uzależniona była od dostępności środków finansowych⁷. Zadania te mają bardzo zróżnicowany stopień szczegółowości: od konkretnych projektów inwestycyjnych, po przedsięwzięcia wskazujące raczej na pewien typ bądź też kierunek działania. Jeśli chodzi

⁶ Na podstawie przeprowadzonej w 2020 r. nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadzono zmiany w definicji legalnej kontraktu terytorialnego wskutek, których stosowanie tego instrumentu ograniczono wyłącznie do wieloletniej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Patrz art. 1 pkt 5 lit. d ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.

⁷ Przytoczona liczba przedsięwzięć nie uwzględnia projektów ujętych w tzw. wykazie projektów współfinansowanych w ramach programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności lub projektów finansowanych ze środków budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, umożliwiających realizację danego przedsięwzięcia priorytetowego, których identyfikację minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego i zarząd województwa uznają za zasadną (załączniki 1a i 5b do kontraktu terytorialnego), których liczba sięga około 270 projektów.

o zakres tematyczny projektów ujętych w kontraktach terytorialnych, przeważają wśród nich zadania dotyczące rozwoju infrastruktury komunikacyjno-transportowej (47% wszystkich zadań). Niespełna 15% to przedsięwzięcia z zakresu gospodarki opartej na wiedzy, zaś 11% – z zakresu ochrony zdrowia (w zdecydowanej większości o infrastrukturalnym charakterze).

W odniesieniu do każdego z przedsięwzięć w ramach kontraktu terytorialnego określono stronę (rządową, samorządową lub jednocześnie rządową i samorządową) odpowiedzialną za jego realizację. Analiza tej części kontraktów pozwala sformułować wniosek, że również w tym przypadku nie udało się przełamać uprzywilejowanej pozycji strony rządowej w procesie negocjacji, co potwierdza liczba oraz przypisany projektom obu stron priorytet realizacyjny. Pamiętać bowiem należy, że umieszczenie przedsięwzięcia na liście podstawowej lub warunkowej stanowiło pewnego rodzaju określenie priorytetu ich realizacji. Biorąc pod uwagę, że realizacja przedsięwzięć ujętych na liście warunkowej uzależniona była m.in. od dostępności środków finansowych, uznać należy, że sygnatariusze kontraktu większe znaczenie przypisywali przedsięwzięciom z listy podstawowej. Analiza zawartości 16 kontraktów terytorialnych wskazuje, że 52% spośród wszystkich ujętych w nich przedsięwzięć to zadania, za których realizację odpowiedzialna jest strona rządowa. Warto jednak zauważyć, że w przypadku uwzględnienia wyłącznie przedsięwzięć ujętych na liście podstawowej wartość ta wzrasta do poziomu 67%. W odniesieniu do listy przedsięwzięć warunkowych odsetek ten spada do 40%. Strona samorządowa odpowiedzialna jest natomiast za realizację 40% zadań, przy czym do jej właściwości należy zaledwie 19,5% przedsięwzięć ujętych na liście podstawowej i aż 54,5% przedsięwzięć z listy warunkowej. Pozostałe 8% wszystkich zadań ujętych w kontraktach terytorialnych należy do tzw. właściwości mieszanej rządowo-samorządowej (13% przedsięwzięć z listy podstawowej oraz 4,5% z listy przedsięwzięć warunkowych).



Ryc. 2. Udział projektów strony rządowej w całkowitej wartości kontraktów terytorialnych dla poszczególnych województw (stan na 31.12.2020 r.)

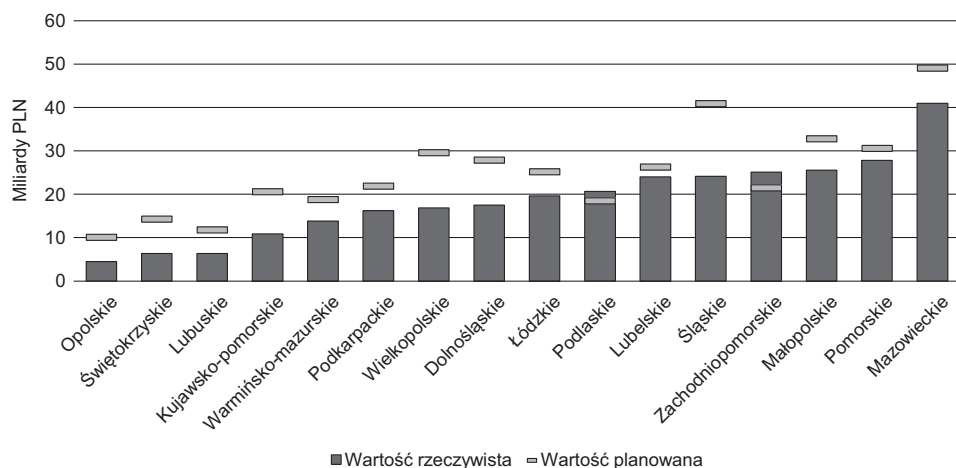
Źródło: opracowanie własne na podstawie „Informacji o realizacji...” (2020).

W odniesieniu do listy przedsięwzięć warunkowych odsetek ten spada do 40%. Strona samorządowa odpowiedzialna jest natomiast za realizację 40% zadań, przy czym do jej właściwości należy zaledwie 19,5% przedsięwzięć ujętych na liście podstawowej i aż 54,5% przedsięwzięć z listy warunkowej. Pozostałe 8% wszystkich zadań ujętych w kontraktach terytorialnych należy do tzw. właściwości mieszanej rządowo-samorządowej (13% przedsięwzięć z listy podstawowej oraz 4,5% z listy przedsięwzięć warunkowych).

Projekty strony rządowej ujęte w kontraktach terytorialnych dominują nie tylko pod względem ilościowym, ale również wartości. Jak wynika z przygotowywanej każdego roku przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego informacji na temat realizacji kontraktów terytorialnych, na koniec 2020 r. wartość projektów rządowych stanowiła aż 78,3% całkowitej wartości projektów ujętych w kontraktach dla 16 województw, przy czym w części regionów odsetek ten przekraczał poziom 80% wartości wszystkich ujętych w nich projektów.

Dla poszczególnych przedsięwzięć ujętych w kontrakcie terytorialnym

nie określono wartości środków, które miały zostać przeznaczone na ich realizację, ograniczając się wyłącznie do wskazania źródła ich finansowania. Ten stan rzeczy sprawia, że możliwe jest ustalenie wyłącznie maksymalnej wartości kontraktów, która w latach 2014–2023 miała wynieść około 400 mld zł pochodzących ze środków europejskich oraz krajowych. Szacunkowy charakter tej kwoty potwierdza m.in. przywoływana wcześniej informacja ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, z której wynika, że na koniec 2020 r. wartość projektów realizowanych w ramach 16 kontraktów terytorialnych wynosiła 300,4 mld zł. Różnica pomiędzy obiema wartościami odnoszonymi się do całkowitych kosztów realizacji przedsięwzięć ujętych w kontraktach terytorialnych ma swoje źródła w procesie negocjacyjnym, w którym dyskusja dotyczyła raczej generalnych założeń przedsięwzięć, dla których w większości przypadków przedstawiono jedynie szacunkowe dane na temat ich wartości. Natomiast dane pochodzące z informacji ministra mają bardziej precyzyjny charakter, gdyż odnoszą się do przedsięwzięć już zoperacjonalizowanych (a nierzadko realizowanych lub zakończonych), dla których określono całkowitą wartość realizacji.



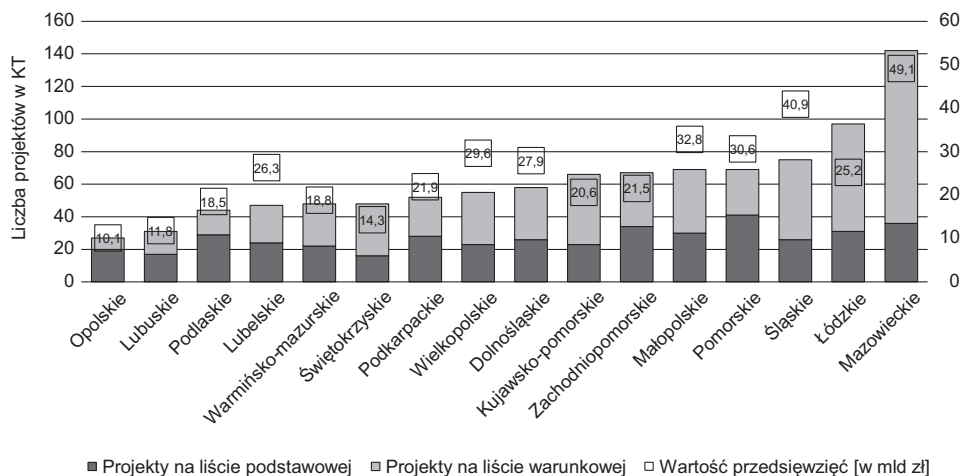
Ryc. 3. Maksymalna oraz rzeczywista wartość kontraktów terytorialnych według województw (stan na 31 grudnia 2020 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Informacji o realizacji...” (2020).

Analiza treści kontraktów terytorialnych nie pozwala na precyzyjne określenie, jak kształtował się udział krajowych i zagranicznych źródeł finansowania ujętych w nich przedsięwzięć. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że najczęściej wskazywanymi źródłami finansowania przedsięwzięć są właściwy krajowy program operacyjny lub regionalny program operacyjny na lata 2014–2020. Fakt ten pozwala stwierdzić, że podobnie jak w przypadku kontraktów wojewódzkich, również kontrakt terytorialny stanowi w głównej mierze instrument realizacji celów europejskiej Polityki Spójności w Polsce, a nie krajowej polityki rozwoju.

Poza maksymalną kwotą, jaka miała zostać przeznaczona na realizację przedsięwzięć, kontrakty terytorialne określają maksymalną kwotę środków

pochodzących z budżetu państwa, która miała zostać przeznaczona na dofinansowanie realizacji regionalnych programów operacyjnych. W skali 16 kontraktów kwota ta wynosi około 4,7 mld zł.



Ryc. 4. Wartość oraz liczba przedsięwzięć w kontraktach terytorialnych dla 16 województw
Źródło: opracowanie własne.

Negatywny wpływ na skuteczność kontraktu terytorialnego miał charakter prawny zobowiązań podjętych przez jego sygnatariuszy. Zgodnie z zapisami kontraktu terytorialnego (art. 14 ust. 2) ma on bowiem charakter umowy ramowej i do chwili uzgodnienia pomiędzy stronami szczegółowych warunków realizacji konkretnych przedsięwzięć, w tym sposobu ich finansowania (co miało nastąpić w formie załącznika 1b do kontraktu), nie stanowi on prawnie wiążącego zobowiązania stron do realizacji poszczególnych przedsięwzięć czy też ich finansowania, zaś w przypadku braku realizacji przedsięwzięć lub zmiany warunków ich realizacji, żadnej ze stron nie przysługują roszczenia z tego tytułu, a zwłaszcza roszczenia o charakterze pieniężnym. Mając na uwadze przytoczany wcześniej ogólny charakter zapisów kontraktów terytorialnych dotyczący głównie sposobu finansowania ujętych w nich przedsięwzięć, jak również fakt, że realizacja większości z nich warunkowana była uprzednim znalezieniem źródeł finansowania, przyjęcie takiego rozwiązania uznać należy za jak najbardziej uzasadnione. Zapisy odnośnie do indywidualnych przedsięwzięć (w szczególności dotyczące ich zakresu przedmiotowego oraz wartości) miały zostać uzgodnione pomiędzy stronami kontraktu dopiero po jego zawarciu. Pamiętać jednak należy, że owa procedura uszczegóławiania przedsięwzięć w odniesieniu do zdecydowanej większości z nich (z wyjątkiem przedsięwzięć z zakresu infrastruktury kultury, klastrów energii oraz infrastruktury badawczo-rozwojowej) nigdy nie została zakończona. Co więcej, zawierane w 2019 r. z samorządami wojewódzkimi tzw. „Aneksy nr 2...” wzmocniły zapisy dotyczące niewiążącego charakteru ustaleń, nadając im bezwzględny, zamiast dotychczasowego warunkowego, charakter. Nowa redakcja

art. 14 ust. 2 stanowi, że w zakresie art. 6 (obejmującego listy podstawową i warunkową przedsięwzięć) mają one charakter umowy ramowej, zaś uzgodnienie rzeczowe pomiędzy stronami, w formie załącznika nr 1b, szczegółowych warunków realizacji przedsięwzięć, nie jest prawnie wiążącym zobowiązaniem stron do realizacji poszczególnych przedsięwzięć czy też ich finansowania.

Kontrakt terytorialny, zwłaszcza w porównaniu z kontraktem wojewódzkim z 2007 r., który stanowił wyłącznie procedurę dofinansowania środkami krajowymi regionalnych programów operacyjnych, okazał się słusznym krokiem w stronę umacniania podejścia terytorialnego w polskiej polityce regionalnej. Za sformulowaniem tej opinii przemawia m.in. fakt powrotu do ujmowania w kontrakcie indywidualnych przedsięwzięć rozwojowych. Niemniej jednak o umiarkowanym powodzeniu tego podejścia zdecydowały te same błędy, które popełniono w odniesieniu do wszystkich wcześniejszych edycji kontraktu wojewódzkiego. Kontrakt terytorialny był kolejnym przykładem coraz silniejszego powiązania krajowej polityki rozwoju z celami europejskiej Polityki Spójności. Nieskuteczna procedura negocjowania kontraktu, w której w dalszym ciągu dominującą pozycję zajmowała strona rządowa, nie skutkowało identyfikacją ograniczonej liczby przedsięwzięć kluczowych dla rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu. Co więcej, brak wiążącej mocy prawnej ustaleń kontraktu zdawał się stanowić, zwłaszcza ze względu na ograniczone konsekwencje związane z brakiem ich realizacji, element zniechęcający sygnatariuszy do bardziej selektywnego podejścia w trakcie negocjacji tzw. przedsięwzięć priorytetowych.

Kontraktowanie rozwoju w perspektywie 2030 r.

Kolejna próba udoskonalenia kontraktu jako instrumentu terytorializacji oraz koordynacji polityki regionalnej prowadzonej na różnych poziomach zarządzania podjęta została w związku z przygotowaniem Polski do nowego okresu programowania, którego horyzont czasowy wyznaczono na rok 2030. Zasadnicze postulaty dotyczące ulepszenia sposobu funkcjonowania kontraktu wyartykułowane zostały w najważniejszym krajowym dokumencie strategicznym, tj. „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą 2030 roku)”, pełniącej w polskim systemie dokumentów strategicznych funkcję średniookresowej strategii rozwoju kraju. Dziwić nie powinien fakt, że zidentyfikowane w strategii obszary doskonalenia kontraktu nawiązywały do słabości, które towarzyszyły temu instrumentowi w zasadzie od początku jego wdrażania.

Postulaty względem nowej formuły kontraktu terytorialnego sformułowane w strategii zostały doprecyzowane w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” oraz wprowadzone do porządku prawnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Zasadniczą cechą charakteryzującą przyjęte rozwiązania jest dekompozycja funkcji pełnionych przez dotychczasowe kontrakty pomiędzy trzy niezależne od siebie instrumenty: kontrakt programowy, kontrakt sektorowy oraz porozumienie terytorialne.

Kontrakt programowy

Zgodnie z definicją zawartą w znowelizowanej w 2020 r. ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, kontrakt programowy jest umową określającą kierunki i warunki dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, w tym przedsięwzięcia priorytetowe realizowane w tym programie (art. 5 ust. 4b). Kontrakt programowy odnosi się zatem do regionalnego programu operacyjnego, zaś uzgodnienia w nim zawarte dotyczą środków pochodzących z funduszy europejskich dystrybuowanych za jego pośrednictwem.

1. Ustalenia dotyczące kwestii finansowych:
 - a. maksymalna kwota dofinansowania regionalnego programu operacyjnego środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych lub budżetu państwa;
 - b. minimalna kwota dofinansowania regionalnego programu operacyjnego środkami pochodzącymi ze źródeł krajowych, którą zapewnia samorząd województwa ze środków własnych lub środków beneficjentów programu;
 - c. warunki przekazywania i rozliczania powyższych środków;
 - d. zakres odpowiedzialności finansowej stron kontraktu programowego.
2. Ustalenia o charakterze programowym:
 - a. kierunki i warunki wsparcia regionalnego programu operacyjnego oraz przedsięwzięcia priorytetowe.
3. Pozostałe ustalenia:
 - a. sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu kontraktu programowego;
 - b. Warunki zmiany i rozwiązania kontraktu programowego.

Przedmiotem kontraktu programowego są zatem wysokość środków (zarówno krajowych, jak i zagranicznych) przeznaczonych na realizację regionalnego programu operacyjnego, jak i zakres planowanej w jego ramach interwencji. W ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2021–2027 Polska będzie dysponować kwotą 75,5 mld euro pochodzącą z budżetu Polityki Spójności. Z kwoty tej niemal 28,4 mld euro dystrybuowane będzie za pośrednictwem 16 regionalnych programów operacyjnych. 75% kwoty (21,3 mld euro) zostało wstępnie alokowane na poszczególne programy operacyjne (na podstawie algorytmu uwzględniającego m.in. liczbę mieszkańców, wartość PKB per capita, nakłady na B+R na mieszkańca, emisję zanieczyszczeń pyłowych przez zakłady szczególnie uciążliwe, stopę bezrobocia BAEL wśród osób 50+) w ramach „Projektu umowy partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce” (MFiPR 2021). Podział pozostałych 25% środków (tj. 7,1 mld euro) dokonany został w procedurze negocjacji kontraktu programowego. Podjęte przez strony ustalenia będą odnosić się również do minimalnej wartości środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, która w ramach poszczególnych programów operacyjnych przeznaczona zostanie na realizację celów związanych ze zrównoważonym rozwojem obszarów miejskich przy wykorzystaniu instrumentów terytorialnych (ZIT, RLKS oraz innych).

Tabela 1. Podział 100% środków przeznaczanych na realizację regionalnych programów operacyjnych na lata 2021–2027 [w mld euro] (bez środków FST)

Województwo	Propozycja alokacji na RPO przed negocjacji KP	Alokacja na RPO po negocjacjach KP
Dolnośląskie	0,870	1,673
Kujawsko-pomorskie	1,475	1,753
Lubelskie	1,768	2,272
Lubuskie	0,736	0,861
Łódzkie	1,631	2,291
Małopolskie	1,541	2,320
Mazowieckie	1,670	2,010
Opolskie	0,763	0,921
Podkarpackie	1,661	2,181
Podlaskie	0,992	1,251
Pomorskie	1,129	1,674
Śląskie	2,365	2,792
Świętokrzyskie	1,106	1,403
Warmińsko-mazurskie	1,228	1,731
Wielkopolskie	1,070	1,671
Zachodniopomorskie	1,311	1,611

Źródło: MFiPR (listopad i styczeń) (<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/fundusze-uni-jne-dla-regionow---rezerwa-podzielona-po-rozmowach-z-marszalkami-województw>; dostęp: 27.06.2021).

Kontrakt programowy zawierany jest pomiędzy ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego oraz odpowiednim zarządem województwa. Jego zawarcie poprzedzone jest negocjacjami prowadzonymi przez przyszłych sygnatariuszy. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na odmienny, niż miało to miejsce w przypadku kontraktu terytorialnego, sposób negocjowania oraz zatwierdzania kontraktu programowego. W przypadku kontraktu terytorialnego negocjacje pomiędzy stroną rządową oraz stroną samorządową prowadzone były na podstawie przygotowywanych niezależnie od siebie stanowisk dotyczących zakresu i treści kontraktu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że oba organy, opracowując swoje stanowiska, zobowiązane były do współdziałania w tej kwestii także z innymi podmiotami. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zobowiązany był do współpracy z pozostałymi ministrami właściwymi ze względu na zakres kontraktu, natomiast zarząd województwa po opracowaniu projektu stanowiska zobowiązany był do uzyskania opinii jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa, właściwych ze względu na zakres kontraktu. Projekt stanowiska rządowego minister właściwym do spraw rozwoju regionalnego zobowiązany był przedstawić Radzie Ministrów do wiadomości. Z kolei zarząd województwa uzyskiwał opinię jednostek samorządu terytorialnego dotyczącą projektu stanowiska w trakcie organizowanej w tym celu konferencji. Dopiero po uzyskaniu opinii zarząd województwa mógł przyjąć w drodze uchwały stanowisko odnośnie do proponowanego zakresu i treści kontraktu terytorialnego.

Dalsze negocjacje prowadzone były pomiędzy stroną rządową oraz samorządową w oparciu o uprzednio przygotowane stanowiska (pełniące funkcję mandatu negocjacyjnego). Wynegocjowany tym trybie kontrakt terytorialny wymagał jeszcze zatwierdzenia przez Radę Ministrów oraz właściwy zarząd województwa (w drodze uchwał), co otwierało drogę do jego zawarcia przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz zarząd województwa.

Przepisy dotyczące kontraktu programowego uprościły procedurę jego negocjacji oraz zawierania. Przede wszystkim negocjacje nie są prowadzone w oparciu o przygotowane niezależnie przez każdą ze stron stanowisko, lecz na podstawie projektu kontraktu opracowanego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Co istotne, zgodnie z przepisami ustawy minister nie jest zobowiązany do współpracy w tym zakresie z szefami pozostałych resortów ani też do zatwierdzenia opracowanego przez siebie projektu przez Radę Ministrów. W tym kontekście warto jednak zwrócić uwagę na zapisy „Projekt umowy partnerstwa...”, zgodnie z którymi w zakresie skali i warunków finansowania projekt kontraktu programowego jest uzgadniany z ministrem właściwym ds. finansów publicznych (MFiPR listopad 2021, s. 264). Podobnie sytuacja wygląda po stronie zarządu województwa, który zgodnie z przepisami ustawy przed przystąpieniem do negocjacji kontraktu programowego nie jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii pozostałych jednostek samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie takie niewątpliwie upraszcza procedurę zawierania kontraktu, niemniej jednak warto zwrócić uwagę na pewne słabości zeń wynikające. Przede wszystkim wyłączenie obowiązku opracowania mandatów przez obie strony negocjacji wpływa na wzmocnienie pozycji ministra względem zarządu województwa. Warto bowiem zauważyć, że o ile w przypadku przepisów regulujących negocjacje kontraktu terytorialnego zarząd województwa miał możliwość kształtowania jego treści w sposób autonomiczny, tj. poprzez przygotowanie autorskiego stanowiska dotyczącego zakresu i treści kontraktu, zaś sam kontrakt terytorialny powstawał poprzez zbliżanie się stanowisk strony rządowej i samorządowej, o tyle w trakcie negocjacji kontraktu programowego zarząd województwa ma jedynie możliwość odniesienia się do propozycji przedstawionych przez ministra.

Kontrakt programowy stanowi podstawę do negocjacji z Komisją Europejską regionalnego programu operacyjnego, którego projekt opracowuje zarząd województwa. Zgodnie z zapisami „Projekt umowy partnerstwa...” negocjacje i przyjęcie przez strony kontraktu programowego są warunkiem przygotowania projektu regionalnego programu operacyjnego i rozpoczęcia jego negocjacji z KE (MFiPR listopad 2021, s. 268). Oznacza to, że negocjacje kontraktu programowego powinny zostać przeprowadzone przed przyjęciem przez zarząd województwa projektu programu, zaś podjęte w ich toku ustalenia powinny zostać włączone do projektu regionalnego programu operacyjnego. Jedyna sytuacja, w której ustawodawca dopuszcza możliwość modyfikacji kontraktu, dotyczy zakończenia negocjacji regionalnego programu operacyjnego pomiędzy Komisją Europejską a zarządem województwa, kiedy to możliwa jest jego zmiana wyłącznie w zakresie wynikającym z tych negocjacji. Przepis ten ma rzecz jasna na celu zachowanie spójności pomiędzy kontraktem a regionalnym programem operacyjnym.

Opisywana zmiana będzie odbywać się na podstawie aneksu zawartego pomiędzy ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego a zarządem województwa.

W porównaniu do funkcjonujących dotychczas w Polsce rozwiązań w zakresie kontraktowania rozwoju, kontrakt programowy jest swoistym *novum*. Wprowadzenie go do instrumentarium polityki regionalnej stanowi realizację postulatów zawartych w „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju...”, zgodnie z którymi nowy kontrakt będzie determinował m.in. zakres oraz wysokość alokacji programów operacyjnych. *De facto* ustalenia pomiędzy ministrem a zarządem województwa stanowią formę prenegocjacji poprzedzających właściwe negocjacje programów operacyjnych z udziałem Komisji Europejskiej. Taka konstrukcja kontraktu czyni zeń w głównej mierze instrument realizacji celów Polityki Spójności, a nie krajowej polityki rozwoju.

Kontrakt sektorowy

Kontrakt sektorowy to umowa określająca sposób realizacji, w tym finansowania, programów rozwoju opracowanych przez właściwych ministrów w zakresie interwencji ukierunkowanej terytorialnie (art. 5 ust. 4e ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Z definicji wynika zatem, że instrument ten służy terytorialnemu ukierunkowaniu krajowej interwencji publicznej (niezwiązanej ze środkami UE) opisanej w programie rozwoju przygotowanym przez właściwego ministra⁸. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw zwrócono uwagę, że obecnie większość programów rozwoju przygotowywanych na szczeblu krajowym nie zawiera odniesienia terytorialnego. Dlatego też ustalenia kontraktu sektorowego mają stanowić uszczegółowienie systemu realizacji danego programu w odniesieniu do interwencji ukierunkowanej terytorialnie, dzięki czemu możliwe będzie lepsze ukierunkowanie interwencji publicznej na obszary wymagające wsparcia.

Przygotowując program rozwoju, właściwy minister zobowiązany jest określić zakres planowanej interwencji, który będzie realizowany w ujęciu terytorialnym, możliwy do objęcia kontraktem sektorowym (art. 17 ust. 1 pkt 7). Fakt spełnienia tego wymogu przez autora programu badany jest przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, który przed skierowaniem projektu programu na posiedzenie Rady Ministrów wydaje opinię dotyczącą jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz zakresem programu określonym w art. 17 ust. 1 ustawy, w tym określenia zakresu terytorialnego interwencji (art. 19 ust. 1).

Przygotowanie i zawarcie kontraktu sektorowego przez właściwego ministra ma charakter fakultatywny. W przypadku podjęcia pozytywnej decyzji dotyczącej opracowania kontraktu, za przygotowanie jego projektu odpowiedzialny jest

⁸ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, programami rozwoju są dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3–6 ustawy, oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych (art. 15 ust. 4 pkt 2).

minister właściwy ze względu na jego zakres, współpracujący z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Projekt kontraktu sektorowego stanowi podstawę do przeprowadzenia negocjacji pomiędzy stroną rządową (reprezentowaną przez wyżej wymienionych ministrów) oraz stroną samorządową (reprezentowaną przez zarząd województwa lub zarządy województw – w zależności od sposobu określenia w programie terytorialnego zakresu interwencji). Podobnie jak ma to miejsce w przypadku kontraktu programowego, również w odniesieniu do kontraktu sektorowego strony nie prowadzą negocjacji na podstawie własnych mandatów, lecz w oparciu o projekt sporządzony przez stronę rządową, co jest elementem wzmacniającym jej pozycję negocjacyjną.

Kontrakt sektorowy zawierany jest pomiędzy ministrem właściwym ze względu na zakres objęty kontraktem, ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz zarządem województwa (albo zarządami województw) i określa w szczególności:

1. przedsięwzięcia priorytetowe zgodne z celami wynikającymi odpowiednio ze strategii rozwoju lub kryteria wyboru projektów do dofinansowania w programie;
2. wkład własny samorządu albo samorządów województw;
3. sposób i warunki realizacji przedsięwzięć priorytetowych;
4. warunki jego zmiany i rozwiązania.

Spośród powyższych elementów kontraktu sektorowego szczególną uwagę należy zwrócić na wymagany wkład własny strony samorządowej. Zgodnie z przepisami ustawy wkład ten odpowiada co najmniej 10% wysokości wkładu budżetu państwa na interwencje ukierunkowane terytorialnie w programie rozwoju alokowanego odpowiednio na dane województwo albo województwa. Wkład ten może zostać pomniejszony, o ile dochód ogółem *per capita* danego samorządu województwa w roku poprzedzającym przygotowanie kontraktu sektorowego jest niższy od dochodów ogółem *per capita* wszystkich samorządów województw w roku poprzedzającym przygotowanie kontraktu sektorowego (art. 17 a ust. 3). Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw warunek związany z wkładem własnym ma zwiększyć zaangażowanie strony samorządowej w realizację kontraktu oraz doprowadzić do sytuacji, w której samorząd będzie mógł czuć się jego współwłaścicielem.

Tym, co odróżnia kontrakt sektorowy od omawianego wcześniej kontraktu programowego oraz funkcjonujących wcześniej kontraktów wojewódzkich i kontraktu terytorialnego, jest jego całkowite powiązanie ze środkami krajowymi (pochodzącymi zarówno z budżetu państwa, jak i z budżetów samorządów regionalnych) oraz właściwość terytorialna, która może wykraczać poza granice administracyjne jednego regionu, umożliwiając tym samym realizację przedsięwzięć o znaczeniu ponadregionalnym i międzyregionalnym. Wydaje się zatem, że to właśnie ten typ kontraktu będzie stanowił w przyszłości instrument koordynacji i terytorializacji krajowej polityki regionalnej, której cele finansowane będą ze środków budżetu państwa oraz samorządów województw. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że w perspektywie 2030 r. środki europejskie w dalszym

ciągu stanowić będą główne źródło finansowania działań rozwojowych w Polsce, co skutkować może mniejszym znaczeniem tego typu instrumentu. Co więcej, z perspektywy poszczególnych resortów kontrakt sektorowy jest narzędziem o fakultatywnym charakterze (w odróżnieniu od kontraktu programowego), co sprawia, że zakres jego zastosowania oraz siła oddziaływania na krajowe polityki rozwojowe, zależą od motywacji poszczególnych ministrów sektorowych dotyczących chęci zawierania kontraktów.

Porozumienie terytorialne

Porozumienie terytorialne jest umową określającą w szczególności przedsięwzięcia priorytetowe dla rozwoju danego obszaru objętego tym porozumieniem, w tym przewidywane źródła ich finansowania (art. 5 ust. 4f ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Przedsięwzięcia objęte porozumieniem terytorialnym, w zależności od charakteru podmiotów będących jego sygnatariuszami, muszą być zgodne z celami strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju gminy, strategii ponadlokalnych lub innych strategii, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (m.in. krajowej strategii rozwoju regionalnego czy strategii ponadregionalnej). Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw porozumienie ma służyć przede wszystkim uzgadnianiu interwencji istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnych. W podobny sposób funkcje porozumienia terytorialnego postrzegane są na gruncie zapisów „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”, w której stwierdza się, że jest ono „mechanizmem polegającym na urzeczywistnieniu planowania i realizowania procesów rozwojowych, podejmowanych/inicjowanych z poziomu lokalnego. Mechanizm ten powinien służyć rozwojowi współpracy samorządów, na obszarach gdzie zostały zidentyfikowane istotne dla rozwoju, więcej niż jednej JST (gminy/powiatu), potencjały społeczne/gospodarcze lub problemy, które ograniczają uruchomienie i wykorzystanie potencjałów (MFiPR 2019, s. 102). Natomiast w „Projekcie umowy partnerstwa...” porozumienie terytorialne wskazane zostało jako potencjalny mechanizm uzgadniania i finansowania przedsięwzięć w ramach tzw. innych instrumentów terytorialnych (IIT) w ramach Polityki Spójności na lata 2021–2027.

O ile stronami kontraktu programowego oraz kontraktu sektorowego mogą być wyłącznie właściwi ministrowie oraz zarządy województw, o tyle w przypadku porozumienia terytorialnego katalog potencjalnych stron został poszerzony o pozostałe jednostki samorządu terytorialnego (gminy i powiaty) oraz związki, porozumienia międzygminne i stowarzyszenia reprezentowane przez ich organy wykonawcze. Jednocześnie jednak ustawodawca wprowadził pewne ograniczenia dotyczące sposobu zawierania porozumień terytorialnych. Mianowicie nie jest dopuszczalne zawarcie porozumienia pomiędzy zarządem województwa a ministrem, co wydaje się logiczną konsekwencją wynikającą z funkcjonowania dwóch wcześniej omawianych typów kontraktu. Dopuszczenie możliwości zawierania

porozumień terytorialnych pomiędzy stroną rządową a samorządem województwa wiązałyby się bowiem z groźbą powielania interwencji skierowanej do tego samego terytorium.

Przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie definiują wprost zakresu terytorialnego porozumienia, wskazując, że określa ono w szczególności przedsięwzięcia priorytetowe dla rozwoju danego obszaru, nie precyzując jednocześnie jego terytorialnego zasięgu. Jedynie w przypadku porozumienia zawieranego przez zarząd województwa ustawodawca ograniczył jego zakres do gmin, powiatów bądź też ich związków, stowarzyszeń i porozumień wyłącznie z obszaru tego województwa.

Zawarcie porozumienia terytorialnego poprzedzone jest negocjacjami, które prowadzone są w oparciu o jego projekt przygotowany przez:

1. zarząd województwa;
2. ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego samodzielnie albo we współpracy z właściwym ministrem, jeżeli zakres porozumienia terytorialnego tego wymaga;
3. organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego lub organ wykonawczy związku, porozumienia międzygminnego albo stowarzyszenia, który jest inicjatorem porozumienia terytorialnego.

Tabela 2. Możliwe konfiguracje oraz warunki zawarcia porozumienia terytorialnego

Kto zawiera?	Z kim?	Pod jakim warunkiem?
Zarząd województwa	Z jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru tego województwa lub ich związkami, porozumieniami lub stowarzyszeniami	Jeżeli podmioty te realizują zadania w zakresie polityki rozwoju wynikające ze strategii rozwoju województwa
Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, a także właściwy minister, jeżeli zakres porozumienia terytorialnego tego wymaga	Z gminą lub powiatem, lub ich związkami, porozumieniami lub stowarzyszeniami	Gdy zasadność PT wynika z krajowej strategii rozwoju regionalnego
Jednostki samorządu terytorialnego	Jednostki samorządu terytorialnego	Jeżeli JST realizują zadania w zakresie polityki rozwoju wynikające ze strategii rozwoju ponadlokalnego albo strategii rozwoju gmin objętych PT

Źródło: opracowanie własne.

Przystępując do omówienia procedury negocjacji i zawarcia porozumienia terytorialnego, należy zwrócić uwagę na mechanizmy zabezpieczające spójność polityki rozwoju prowadzonej na obszarze danego województwa, która mogłaby zostać naruszona zwłaszcza w sytuacji zawarcia porozumienia, którego sygnatariuszem nie będzie samorząd regionalny. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki rozwoju województwa jest samorząd województwa (art. 11 ust. 2), który w tym celu określa strategię rozwoju województwa (art. 11 ust. 1). Przytoczenie tych przepisów jest o tyle istotne, że ustawodawca dopuszcza sytuację, w której stroną porozumienia terytorialnego nie będzie samorząd regionalny, co może rodzić obawy dotyczące utrzymania spójności polityki rozwoju danego regionu programowanej i wdrażanej na różnych szczeblach zarządzania terytorialnego. W procedurze negocjacji oraz zawierania porozumienia, którego stroną nie będzie samorząd województwa, przewidziano jednak mechanizmy zapewniające utrzymanie zgodności działań planowanych w ramach porozumienia z interwencją publiczną opisaną w strategii rozwoju województwa. Po pierwsze, zarówno minister do spraw rozwoju regionalnego, właściwi ministrowie, jak i organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, związku, porozumienia międzygminnego albo stowarzyszenia będący podmiotami opracowującymi projekt porozumienia terytorialnego, którego stroną nie będzie zarząd województwa, zobowiązane są zasięgnąć opinii zarządu województwa w zakresie spójności projektu porozumienia ze strategią rozwoju województwa. Mając na uwadze, że mamy do czynienia z opinią zarządu województwa, jej ewentualny negatywny charakter nie stanowi jednak formalnej przesłanki uniemożliwiającej zawarcie porozumienia. Po drugie, w negocjacjach, na wniosek którejkolwiek ze stron porozumienia, może uczestniczyć przedstawiciel zarządu województwa. Po trzecie, o zawartym porozumieniu terytorialnym jego inicjator zobowiązany jest poinformować właściwy zarząd województwa lub zarząd powiatu, o ile nie są one stroną porozumienia. Rzecz jasna, mając na uwadze wcześniejsze rozważania dotyczącego możliwego ponadregionalnego charakteru porozumień terytorialnych, których stroną nie jest zarząd województwa, w sytuacji, w której sygnatariuszami porozumienia będą jednostki samorządu terytorialnego z obszaru co najmniej dwóch województw, opiniowanie projektu porozumienia, ewentualny udział w negocjacjach oraz obowiązek informowania o zawarciu porozumienia odnosi się do wszystkich zarządów właściwych ze względu na jego terytorialny zakres.

Porozumienie terytorialne stanowi bardzo interesującą oraz obiecującą próbę włączenia w kontraktowanie rozwoju nowych typów terytoriów oraz poszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do udziału w tego typu procesach. Stanowi to, rzecz jasna, wdrożenie postulatów zawartych w „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”. Dopuszczenie możliwości kontraktowania rozwoju na poziomie niższym niż regionalny z pewnością przyczyni się do zwiększenia skuteczności, poprzez lepsze dopasowanie do lokalnej i ponadlokalnej specyfiki, polityk rozwojowych programowanych na szczeblu krajowym oraz wojewódzkim. Z drugiej zaś strony umożliwienie zawierania porozumień przez samorządy lokalne nie tylko wpłynie na zwiększenie jakości i dostępności świadczonych na tym poziomie usług publicznych, ale również będzie jednoznacznie pozytywnie oddziaływało na poprawę ich kompetencji w zakresie zarządzania rozwojem oraz zdolność do tworzenia i rozwijania partnerstw ponad granicami administracyjnymi.

Zakończenie

W ramach wdrażanej w Polsce polityki regionalnej nie zdołano dotychczas w pełni wykorzystać potencjału wynikającego z kontraktowania rozwoju. Za ten stan rzeczy, co wynika z przeprowadzonego w niniejszym tekście wywodu, odpowiadają błędy popełnione zarówno na etapie programowania, jak i implementacji kolejnych edycji kontraktu. Brak skutecznego mechanizmu identyfikacji rzetelnie selekcjonowanej, a przez to ograniczonej liczby kluczowych dla rozwoju danego terytorium przedsięwzięć, przewaga negocjacyjna strony rządowej, wstrzeźliwe stosowanie podejścia terytorialnego, relatywnie niewielka wartość alokowanych środków finansowych czy też nadmierne uzależnienie od Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych to najważniejsze słabości dotychczasowych kontraktów stosowanych w warunkach polskiej polityki regionalnej. Co ciekawe, analiza treści dokumentów strategiczno-programowych wskazuje, że projektanci instrumentów kontraktowania polityki regionalnej byli w pełni świadomi błędów popełnianych w trakcie wdrażania każdej spośród ich wcześniejszych edycji. Niemniej jednak kolejne próby uzdrowienia kontraktu, pomimo słuszności znacznej części leżących u ich podstaw teoretycznych założeń, kończyły się niepowodzeniem. Najlepszym dowodem potwierdzającym tę ocenę jest fakt, że w Polsce dotychczas żaden z wariantów kontraktu nie był stosowany dłużej niż jedna wieloletnia perspektywa finansowa Unii Europejskiej. Również przygotowania Polski do perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027 zaowocowały kolejną próbą udoskonalenia instrumentów kontraktowania rozwoju. Podobnie jak w poprzednich okresach, także i tym razem trafnie zidentyfikowano przyczyny niepowodzenia wykorzystywanego na potrzeby perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 kontraktu terytorialnego. Dzięki dotychczasowym doświadczeniom nowe podejście do kontraktowania rozwoju w Polsce oparto na koncepcji zakładającej podział dotychczasowych funkcji kontraktu pomiędzy trzy niezależne względem siebie instrumenty. Wydaje się, że podejście to ma w sobie potencjał niezbędny do uniknięcia dotychczas popełnianych błędów i tym samym do stworzenia instrumentarium pozwalającego na prowadzenie efektywnej i silnie terytorialnie zorientowanej polityki regionalnej realizującej cele Polityki Spójności, przy jednoczesnym braku marginalizacji krajowych priorytetów rozwojowych.

Literatura

- Barański M. (red.) 2001. Kontrakt regionalny dla województwa katowickiego. Dorobek i opinie. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Barczak A.S. 1995. Kontrakt regionalny dla województwa katowickiego: spojrzenie ekonometryka. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 706: 35–39.
- Brousseau E. 2017. A new approach to contracting and implications for relationships among levels of government. EC-OECD Seminar Series on Designing better economic development policies for regions and cities. OECD, European Commission.
- Charbit C., Romano O. 2017. Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development. OECD Regional Development Working Papers, 2017/04, OECD.

- Churski P. 2008. Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską. Poznań.
- Churski P. 2018. Regional Contracts in the Polish Development Policy. *Questiones Geographicae*, 37(2): 93–108.
- Gløersen E., Michelet J. 2014. Experiences and concepts on vertical and horizontal coordination for regional development policy. Input Paper 4, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Berno.
- Mikołajczyk A., Matczak R., Sobolew M. 2009. Zasady zawierania i konstrukcja kontraktu wojewódzkiego w Polsce od 2010 r. [W:] *Koncepcja nowej polityki regionalne. Ekspertyzy*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, s. 231–242.
- Noworól A. 2017. Kontrakt jako instrument zarządzania obszarami terytorialnymi. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 174: 86–93.
- Noworól A., Noworól K. 2018. Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 184: 20–28.
- Obrębalski M. 2015. Kontrakt terytorialny jako instrument wsparcia rozwoju regionalnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 393: 142–153.
- OECD. 2007. *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*. Paryż.

Akty prawa

- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668).
- Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 379).
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania polityki rozwoju (Dz.U. z 2000 r., nr 48, poz. 550).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2004 r., nr 116, poz. 1206).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., nr 227, poz. 1658).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r., poz. 1295, 2020, z 2020 r., poz. 1378, 2327).

Dokumenty strategiczno-programowe

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 2010. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*. Warszawa.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. 2019. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*. Warszawa.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. 2020. *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa partnerstwa*. Warszawa.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Styczeń 2021. *Projekt umowy partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce*. Warszawa.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Listopad 2021. *Projekt umowy partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju. 2017. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą 2030 roku)*. Warszawa.

Materiały źródłowe

- Aneks nr 1 do kontraktu terytorialnego dla województwa małopolskiego z dnia 3.08.2015 r.
- Aneks nr 2 do kontraktu terytorialnego dla województwa małopolskiego z dnia 30.05.2017 r.
- Informacja o realizacji kontraktów terytorialnych w 2019 roku. 2020. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Informacja o realizacji kontraktów terytorialnych w 2020 roku. 2020. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Kontrakt terytorialny dla województwa małopolskiego z dnia 13.11.2014 r.

Instruments for contracting territorial development in Poland – lessons learned and perspectives until 2030

Abstract: Instruments for contracting territorial development have been employed in Poland for over two decades. The first Polish experience in this area dates back to 1995, when, as a pilot project, the Regional Contract for Katowickie Voivodeship was concluded. Contracts concluded in subsequent years were addressed to all 16 Polish regions. However, the Polish experience related to contracting development to date allows us to conclude that the implementation of this approach was moderately successful. Responsible for this state of affairs are errors and inconsistencies committed both at the programming stage and at the implementation stage of subsequent versions of a contract. It should be emphasized, however, that these failures and the reasons behind them did not escape the notice of the institutions responsible for regional policy in Poland, therefore the conclusions drawn from them were used to improve subsequent versions of the contract. The last attempt took place in 2020. Thus, the purpose of this article is to present new development contracting instruments described in revised in 2020 the Act of 6 December 2006 on the principles of development policy, namely: programme contract, sectoral contract and territorial agreement. Their introduction is another step leading to the strengthening of the territorial dimension of Polish regional policy. Analysis of the three new instruments was preceded by the presentation of Poland's experience to date in contracting development. Thanks to this, it was possible to illustrate how Polish regional policy improved its approach in this respect, trying to eliminate the weaknesses identified during the implementation of their previous versions in subsequent editions of contracts.

Key words: development policy, development contracting, voivodeship contract, territorial contract, programme contract, sectoral contract, territorial agreement