

Robert KMIECIAK

Poznań

Samorząd wojewódzki w Polsce jako podmiot polityki rozwoju regionalnego

Streszczenie: Jednym z największych osiągnięć procesu transformacji społeczno-politycznej w Polsce jest szeroka decentralizacja sfery władztwa publicznego. Obowiązująca obecnie ustawa o samorządzie gminnym doprowadziła do restytucji zjawiska władzy lokalnej w Polsce, a zarazem stanowiła pierwszy krok do dalszych reform samorządowych zwińczonych ustanowieniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, którego jednostkami stały się gminy, powiaty i szczególnie nas interesujące województwa. Reforma samorządowa obejmując swoim zasięgiem województwa spowodowała, że nastąpiła istotna zmiana jakościowa, bowiem województwa – regiony uzyskały podmiotowość co usytuowało je na płaszczyźnie partnerskich relacji w stosunku do władz centralnych. Piętnaście lat funkcjonowania samorządu regionalnego w Polsce skłania do refleksji dotyczącej efektywności podjętych wówczas działań i kierunków dalszego rozwoju samorządu na poziomie województwa. Jest to niezwykle istotne, bowiem w demokratycznym, zdecentralizowanym państwie to właśnie samorządowy region odgrywa coraz większą rolę w promowaniu, stymulowaniu i finansowaniu ze środków publicznych inicjatyw służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Od sprawnej realizacji tych zadań, a także zmiany zasad generowania przychodów budżetowych samorządu, zależy w głównej mierze przyszłe funkcjonowanie województw i to czy będą one mieć wystarczające środki na realizację programów rozwoju regionalnego.

Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd regionalny, polityka regionalna, wieloszczeblowe zarządzanie

Uwagi wstępne

Jednym z największych osiągnięć procesu transformacji społeczno-politycznej w Polsce jest szeroka decentralizacja sfery władztwa publicznego. W znaczeniu prawa administracyjnego decentralizacja jest rozumiana jako system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków dysponujących kompetencjami publiczno-prawnymi przy jednym centralnym. Decentralizacja to zatem procedura przekazywania zorganizowanym korporacyjnie grupom obywateli pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Należy więc pamiętać, że w nowoczesnym państwie demokratycznym, obok organów administracyjnych rządowych podlegających bezpośrednio władzom centralnym i pozostającym w hierarchicznym stosunku do nich, występują także inne organy, które nie pozostają w podobnym stosunku do władz centralnych i które posiadają większą samodzielność w realizowaniu przekazanych im spraw administracji publicznej. Mowa tu o samorządzie, który stanowi część administracji państwowej. Zatem samorząd rozporządzając przymusową władzą państwową, przyznaną mu przez ustawy spełnia *de facto* te same funkcje co rząd. Innymi słowy obie administracje, tj. samorządo-

wa i rządowa podlegają pod wspólne miano administracji państwowej. Oznacza to, że administracja samorządowa spełnia materialnie te same zadania co administracja rządowa, różnica zaś między nimi jest natury formalnej, polegającej na odmiennych zasadach organizacyjnych, jak niepodległość hierarchiczna i zasadnicza samodzielność w stosunku do organów rządowych względnie także do innych organów samorządowych.

Będący egzemplifikacją decentralizacji samorząd terytorialny nie jest jednak strukturą ograniczającą się wyłącznie do stosunków lokalnych. Bardzo ważną rolę odgrywa także samorząd wojewódzki, szczególnie w kontekście implementacji wspólnotowej polityki rozwoju regionalnego. Jego powstanie było istotnym elementem procesów samorządowych podjętych u progu transformacji systemowej w Polsce. W dniu 8 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), która doprowadziła do restytucji zjawiska władzy lokalnej w Polsce, a zarazem stanowiła pierwszy krok do dalszych reform samorządowych zwieńczonych ustanowieniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, którego jednostkami stały się gminy, powiaty i szczególnie nas interesujące województwa. Tak dalece posunięta decentralizacja wykreowała samorząd na wszystkich szczeblach zarządzania. Reforma samorządowa obejmując swoim zasięgiem województwa spowodowała, że nastąpiła istotna zmiana jakościowa, bowiem województwa – regiony uzyskały podmiotowość co usytuowało je na płaszczyźnie partnerskich relacji w stosunku do władz centralnych. Należy to niewątpliwie postrzegać jako wzmocnienie struktur państwa, w którym znaczącą rolę odgrywa czynnik obywatelski.

Tradycje samorządu wojewódzkiego w Polsce

Utworzenie województwa samorządowego było poważnym wyzwaniem dla twórców reformy administracyjnej, bowiem doświadczenia polskie w tym względzie nie należą do najbardziej imponujących. W okresie II Rzeczypospolitej nie udało się powołać samorządu wojewódzkiego na obszarze całego kraju pomimo tego, że Konstytucja z 17 marca 1921 r. przewidywała jego funkcjonowanie. W wymienionym powyżej akcie prawnym samorządowi poświęcono aż pięć artykułów. Konstytucja uznawała, że ustrój Rzeczypospolitej oprze się na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, który miał łączyć się z uprawnieniami ustawodawczymi, a więc pewną autonomią, zwłaszcza w dziedzinie administracji, kultury i gospodarstwa (art. 3). Konstytucja przewidywała również, że samorząd terytorialny miał działać w województwach, powiatach i gminach (Izdebski, 1991, s. 38).

Pomimo zapowiedzi samorząd wojewódzki w skali całego kraju nie został powołany. W latach 1919–1939 funkcjonował on jedynie na terenie województw poznańskiego i pomorskiego. Podstawę jego działania stanowiły pruskie przepisy dotyczące zarządu prowincjonalnego, różne zresztą dla województw poznańskiego i pomorskiego¹. Na pozostałym

¹ W województwie poznańskim obowiązywała ustawa z dnia 27 marca 1824 r. o *ustanowieniu stanów prowincjonalnych*, wielokrotnie zmieniana; w województwie pomorskim ustawa z dnia 29 czerwca

obszarze kraju nie było samorządu wojewódzkiego. Jedynie statut organiczny województwa śląskiego przewidywał jego autonomię, a Sejm Śląski miał uchwalić ustawę o wewnętrznym ustroju tego województwa (Kumaniecki, Wasiutyński, Panejko, 1929, s. 1075).

Próbie powołania jednolitego dla całej Polski samorządu wojewódzkiego podjęto 26 września 1922 r. Wówczas to Sejm uchwalił ustawę *o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województw: lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego* (Dz. U. Nr 90, poz. 829). Wyraźnie adresowana do mocarstw Ententy, a więc w pewnym sensie „eksportowa” choć zarazem w pełni zgodna z postanowieniami Konstytucji, ustawa ta miała charakter ramowy i wymagała konkretyzacji w drodze dalszych ustaw. Po przyznaniu Polsce Galicji Wschodniej ustawa straciła swą podstawową rację bytu i w zmienionych uwarunkowaniach międzynarodowych mogła nie zostać wprowadzona w życie (Izdebski, 1991, s. 39). Jak z tego wynika problemy narodowościowe Polski wpływały na stosunek rządu do kwestii samorządu wojewódzkiego, który łączył się niewątpliwie z problemem rozszerzenia uprawnień ludności ukraińskiej na ziemiach południowo-wschodnich.

Tego typu dylematów nie było na obszarze Wielkopolski. Nadal obowiązywało tam *de facto* ustawodawstwo pruskie, gdyż regulacje polskie z 1928 i 1935 r. nie wprowadzały w zakresie organizacji samorządu żadnych istotnych zmian. Samorząd wojewódzki otrzymał tu nazwę Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego (PWZK), a jego organem uchwalającym i kontrolującym był sejmik wojewódzki, natomiast zarządzającym i wykonawczym wydział wojewódzki, składający się z kilkunastu członków. Stałe urządował jednak starosta krajowy i on wraz ze Starostwem Krajowym był właściwym organem wykonawczym. Starostę wybierał sejmik, a zatwierdzał minister spraw wewnętrznych, który też w drugiej instancji sprawował nadzór (w pierwszej instancji pełnił go wojewoda). Do zakresu działalności samorządu wojewódzkiego należała budowa i utrzymanie dróg samorządowych, podnoszenie kultury rolnej, lecznictwo i opieka społeczna (zakłady lecznicze i opiekuńcze), oświata i wychowanie, przydzielanie stypendiów uczącej się młodzieży, subwencjonowanie instytutów i towarzystw naukowych oraz administrowanie Muzeum Narodowym w Poznaniu. Przy Starostwie Krajowym działała też Wojewódzka Kasa dla Wdów i Sierot po Urzędnikach Komunalnych oraz Wojewódzki Bank Pożyczkowy. W 1934 r. wydano regulamin dla Starostwa Krajowego ustalający strukturę wewnętrzną tego organu (Nawrocki, 1990, s. 28–29; Radtke, 1990).

Samorząd wojewódzki, odmiennie niż obecnie, zrzeszał powiaty grodzkie i ziemskie z obszaru województwa, zobowiązane do płacenia podatku wojewódzkiego, które przez swoich przedstawicieli były uprawnione do wykonywania administracji wojewódzkiego związku komunalnego oraz korzystania ze wszystkich urządzeń pożytku publicznego należących do tego związku (Pacanowska, 2007, s. 71).

Jak podkreślono wcześniej, na pozostałych terenach Polski na szczeblu wojewódzkim nie było samorządu terytorialnego *sensu stricto*. Działały tam jedynie tworzone przy wojewodach rady wojewódzkie i wydziały wojewódzkie. Rada wojewódzka, choć składa-

1875 r. – *ordynacja prowincjonalna*, również zmieniana wielokrotnie, także po odzyskaniu przez Polskę niepodległości (Leoński, 1991, s. 40).

jąca się z członków wybranych przez rady powiatowe i rady miejskie miast wydzielonych z powiatu, była tylko organem opiniodawczym, działającym pod przewodnictwem wojewody. Istniał obowiązek złożenia przez wojewodę radzie wojewódzkiej sprawozdania o stanie ogólnym województwa, o działalności administracji państwowej na obszarze województwa i ważniejszych zamierzeniach na przyszłość oraz wysłuchania opinii rady w sprawach ogólnych potrzeb województwa. Wydział wojewódzki, któremu przewodniczył wojewoda lub wicewojewoda, składał się częściowo z urzędników państwowych wyznaczanych lub z członków wybieranych. Pełnił funkcję opiniodawczą, ale w sprawach samorządowych – także nadzorczą. W literaturze oceniano organy powyższe tylko jako namiastkę samorządu (Leoński, 1991, s. 42).

Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej samorząd terytorialny został reaktywowany dekretem z 23 listopada 1944 r. *o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego* (Dz. U. Nr 14, poz. 74). W dekrete formalnie nawiązano do obowiązującego w II Rzeczypospolitej dualistycznego modelu administracji terenowej. Jak się wydaje, zadecydowały o tym względy taktyczne, łatwiej bowiem było przebudować ustrój nawiązując do znanych społeczeństwu rozwiązań, niż wprowadzać zmiany radykalne, odbierane przez ogół obywateli jako sowietyzacja Polski. Z drugiej strony nowe władze odwoływały się do zapisów Konstytucji marcowej z 1921 r., która przewidywała dualizm terenowej administracji z rozbudowanym samorządem terytorialnym.

Gdy chodzi o zmiany wprowadzone w stosunku do dwudziestolecia międzywojennego, to Z. Leoński podkreśla, że nowa regulacja miała, z formalnoprawnego punktu widzenia, nie tylko minusy, ale też wiele rozwiązań dodatnich. Do nich należy przede wszystkim zaliczyć wprowadzenie zapowiadanego już przez Konstytucję marcową samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego i przyjęcie klauzuli generalnej, iż „do zakresu działania samorządu terytorialnego należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie są wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych”. Nie mniej w świetle artykułu 33 nie rysował się jasno zakres kompetencji organów samorządu na wyższych szczeblach. Zresztą zgodnie z techniką legislacyjną ówczesnego okresu poszczególne przepisy „materialnego” prawa administracyjnego ukazujące się do 1950 r. ustalały, czy sprawy z danego zakresu należą do kompetencji samorządu, czy też administracji rządowej (Leoński, 1991, s. 44).

Z dekretem samorządowym ściśle związek miała ustawa z dnia 11 września 1944 r. *o organizacji i zakresie działania rad narodowych* (Dz. U. Nr 5, poz. 22), która uznała rady narodowe jako organy uchwałodawcze samorządu.

Do kompetencji rad zaliczano planowanie działalności publicznej, kontrolę nie tylko wykonawczych organów samorządu, ale również organów rządowych, której to kompetencji przypisywano rolę szczególną ze względu na kontrolę administracji rządowej przez czynnik społeczny. Aczkolwiek więc dekret samorządowy stał na stanowisku, iż samorząd terytorialny reprezentowany jest przez odpowiednią radę narodową oraz „stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną”, zakres zadań rad narodowych jako organów uchwałodawczych wykraczał poza tradycyjne ujmowanie kompetencji samorządu terytorialnego (Leoński, 1974, s. 33–34).

W odmienny, w stosunku do rozwiązań międzywojennych, sposób zorganizowana była kwestia powoływania organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego – rad narodowych. Ustawa o radach narodowych z 1944 r. nie przewidywała wyborów, a jedy-

nie system delegowania przez określone organizacje, które stały na gruncie obowiązującej wówczas ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. Rady stopnia powiatowego składały się natomiast z przedstawicieli wydelegowanych z grona prezydium rady gminnej i miejskiej; analogicznie rady wojewódzkie. Rezygnacja z wyborów w znacznej mierze podważała demokratyczny i samorządowy charakter wyłonionych tą drogą instytucji.

Organem wykonawczym wojewódzkiej rady narodowej ustanowiono wydział wojewódzki, którego przewodniczącym z urzędu był wojewoda lub jego zastępca. Czynności biurowe wydziału wojewódzkiego załatwiał właściwy urząd wojewódzki. W efekcie otrzymano dość skomplikowany system powiązań administracji rządowej i samorządowej, oparty w znacznej mierze na regulacjach przedwojennych (Lemańska, 2006, s. 84).

Samorząd terytorialny w Polsce został formalnie zniesiony ustawą z dnia 20 marca 1950 r. *o terenowych organach jednolitej władzy państwowej* (Dz. U. Nr 14, poz. 138). Okres po 1950 r. przyniósł, zgodnie z doktryną radziecką, odrzucenie koncepcji lokalnych i ponadlokalnych organów przedstawicielskich charakterystycznych dla społeczeństw demokratycznych. Dopiero zmiany społeczno-polityczne, jakie nastąpiły na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych umożliwiły powrót do koncepcji samorządu gminnego, a w dalszej perspektywie także ponadgminnego (powiaty) i regionalnego (województwa). Z punktu widzenia polityki spójności szczególnie istotne było utworzenie samorządu wojewódzkiego, który z czasem stał się ważnym elementem systemu służącego rozwojowi regionalnemu i lokalnemu.

Polityka regionalna a województwo samorządowe w Polsce

Biorąc pod uwagę doświadczenia Unii Europejskiej polityka regionalna to świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca do rozwoju regionalnego (tak w skali kraju, jak i szerszej wspólnoty), tj. mająca na celu optymalne wykorzystanie zasobów regionów dla trwałego wzrostu gospodarczego i podnoszenia ich konkurencyjności. W literaturze przedmiotu wyróżnia się politykę interregionalną, prowadzoną przez centralne organy władzy rządowej wobec regionów, orientowaną najczęściej na regulowanie międzyregionalnych proporcji rozwoju oraz politykę intraregionalną, prowadzoną przez organy władzy samorządowej dla realizacji własnych celów, na bazie własnych środków i na własną odpowiedzialność.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że pojęcie polityka regionalna często jest określane mianem polityki spójności lub polityki strukturalnej. Wynika to przede wszystkim z tego, że bez względu na kwestie definicyjne wymienione wyżej polityki dążą do tego samego celu, a mianowicie wyrównania różnic gospodarczych i społecznych między regionami Unii Europejskiej.

Jak podkreśla T. G. Grosse, polityka regionalna zmierza do osiągnięcia spójności pomiędzy poszczególnymi regionami Unii pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego jest ona czasami określana mianem polityki spójności. Ponieważ jednocześnie zadaniem polityki regionalnej jest wprowadzanie strukturalnych zmian w gospodarce obszarów problemowych, jest ona także nazywana polityką strukturalną. W przypadku tej ostatniej pewnym wyróżnikiem jest fakt, iż ma ona charakter horyzontalny, czyli jest realizowana w całym kraju. Jej celem jest tworzenie warunków do zmian

struktury gospodarczej pozwalającej na utrzymywanie lub zdobycie zdolności konkurencyjnej gospodarki w warunkach globalizacji (Grosse, 2004, s. 14).

Konkludując rozważania definicyjne dochodzimy do wniosku, że trudno jest rozstrzygnąć, który z przytoczonych wyżej terminów jest najbardziej właściwy z punktu widzenia działań wspólnotowych i krajowych zmierzających do rozwoju regionów. Najbardziej trafne wydaje się pojęcie polityka regionalna, ponieważ już sama nazwa zawiera odniesienie do podmiotów będących adresatem skoordynowanych działań strukturalnych, ukierunkowanych jednak terytorialnie, co wydatnie ogranicza obszar oddziaływania społeczno-gospodarczego. W tym kontekście pojęcie polityka spójności jest najszerze i obejmuje także wiele dodatkowych dziedzin (np. wsparcie dla rolnictwa), które nie mieszczą się w zakresie takich terminów jak polityka regionalna czy strukturalna (Tkaczyński, Willa, Świstak, 2008, s. 69).

Musimy mieć jednak świadomość, że pojęcie polityka regionalna ulega stałym modyfikacjom w związku z procesami globalizacyjnymi i potrzebą coraz większej konkurencyjności gospodarki europejskiej. Przykładem nowego podejścia do omawianego problemu jest stanowisko Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), w którym podkreślono, że polityka rozwoju regionalnego nie jest już uważana wyłącznie jako instrument niwelowania dysproporcji regionalnych istniejących na terenie danego państwa, ale jako aktywna strategia wspierająca regionalną działalność innowacyjną celem wykorzystania lokalnego potencjału będącego siłą napędową wzrostu gospodarczego w skali całego kraju (Zientara, 2007, s. 16).

Pierwsze działania o charakterze instytucjonalnym, mające na celu koordynację polityki regionalnej, podjęto w Polsce w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Warunkiem ich powodzenia była m.in. sprawa przystosowania organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu do standardów Unii Europejskiej. Autorzy reformy, uzasadniając potrzebę jej wprowadzenia, podkreślali, że polski system administracyjny oparty jest na dominacji układu resortowego, a więc branżowego, nad układem terytorialnym, wskazywali na zbyt daleko posuniętą centralizację władzy i koncentrację kompetencji administracyjnych na szczeblu centralnym, a także podnosili problem braku wpływu obywateli na politykę prowadzoną przez władze. Sytuację tę postanowiono zmienić przez wdrożenie reformy decentralizacyjnej, która umożliwiła utworzenie samorządowych powiatów i województw.

Najważniejszym krokiem na drodze do decentralizacji kompetencji na szczeblu regionu było uchwalenie w dniu 5 czerwca 1998 r. ustawy *o samorządzie województwa* (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.). W myśl jej zapisów mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Jak z tego wynika województwo samorządowe jest odrębną kategorią samorządu terytorialnego, skoncentrowaną na uprawnieniach wykraczających znacznie poza sferę działań lokalnych. Tak więc województwo oznacza z jednej strony jednostkę samorządu regionalnego, z drugiej zaś największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej.

Istotną kompetencją samorządu województwa jest określenie strategii rozwoju województwa, która uwzględnia takie cele jak:

— pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców;

- pobudzanie aktywności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez regionalne programy operacyjne. Samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju regionu i realizacji polityki jego rozwoju współpracuje przede wszystkim z jednostkami lokalnymi samorządu terytorialnego oraz samorządem gospodarczym i zawodowym, a także administracją rządową, szczególnie z wojewodą.

Zadania województwa samorządowego mają zatem charakter regionalny, tzn. dotyczą tworzenia warunków rozwoju regionu oraz wykonywania usług publicznych o zasięgu regionalnym. Ponadto mają one kreować politykę regionalną, współpracując w tej mierze z administracją rządową oraz wykorzystując środki unijne przeznaczone na fundusze strukturalne.

Relatywnie szeroki zakres kompetencji nie zmienia jednak faktu, że regionalna wspólnota samorządowa nie stanowi zgodnie z uregulowaniami ustawowymi autonomicznego województwa, co sprawia, że zachowana zostaje zasada unitarności państwa. Wszystkie województwa (regiony) mają identyczny status prawny, a ich obszar jest terytorialną całością. Warto w tym miejscu podkreślić, że administrację państwową w województwie wykonuje również rząd, którego przedstawicielem jest wojewoda wraz z podległym mu urzędem. Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje wojewodę na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Mamy zatem w Polsce na szczeblu województwa dualizm administracyjny przybliżający nasze rozwiązania do modelu francuskiego. Pamiętajmy jednak, że we francuskiej tradycji administracyjnej prefekci stanowią profesjonalny korpus urzędniczy, służący każdemu rządowi, niezależnie od orientacji politycznej, którego podstawowym zadaniem jest reprezentowanie rządu w terenie². Jak zauważa J. Regulski w Polsce zdecydowano się na inne rozwiązanie, opierające się na założeniu, że realizacja polityki rządu wymaga, aby wojewoda był politykiem, który łączy swą własną karierę z konkretną partią. Funkcja wojewody została zatem uznana za polityczną, a nie administracyjną. W konsekwencji upolitycznienie wojewodów uniemożliwia wykształcenie profesjonalnego zespołu wysokich urzędników administracyjnych i powoduje, że po każdej zmianie rządu stanowiska administracyjne obejmują ludzie do nich nieprzygotowani (Regulski, 2005, s. 180–181).

Wracając do władz regionalnych należy przypomnieć, że organami samorządu województwa są sejmik województwa i zarząd województwa. Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym, natomiast zarząd jest organem wykonawczym województwa. W jego skład wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wiceprzewodniczący i trzech członków. Zarząd wykonuje zadania województwa przy pomocy Urzędu Marszałkowskiego. Kierownikiem Urzędu, zwierzchnikiem jego pra-

² We Francji żaden prefekt nie może startować w wyborach na terenie, gdzie pełnił swoją funkcję przez okres co najmniej pięciu lat. W Polsce nie ma takich ograniczeń, co może być powodem prowadzenia przez wojewodę kampanii wyborczej w regionie, w którym pełni on funkcję przedstawiciela rządu (Zaleski, 2005, s. 25).

owników i kierowników wojewódzkich jednostek organizacyjnych jest marszałek województwa, który staje się stopniowo centralną postacią administracji regionalnej. Teza ta, mimo zachowania dualizmu władz publicznych w województwie, wydaje się uzasadniona, biorąc pod uwagę sukcesywnie rosnącą rolę samorządu w procesie implementacji polityki regionalnej, której podstawy zostały wypracowane przez Unię Europejską.

Akceleracja działań mających na celu zorganizowanie systemu nowoczesnej polityki regionalnej nastąpiła w momencie uchwalenia w dniu 12 maja 2000 r. ustawy *o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* (Dz. U. Nr 48, poz. 550). Określiła ona reguły współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym, a w szczególności tryb prowadzenia działań obejmujących rozwój regionalny oraz zasady zawierania i wykonywania kontraktu wojewódzkiego, będącego podstawą uzyskania przez samorząd regionalny wsparcia rządowego na inwestycje wynikające z programów wojewódzkich³.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i otwarcie, w znacznie szerszym wymiarze, perspektywy korzystania ze środków wspólnotowych przeznaczonych na wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej wymusiło przygotowanie regulacji prawnej, która zapewnić miała ich efektywniejszą absorpcję. Uchwalenie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o Narodowym Planie Rozwoju* (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.) podyktowane było także koniecznością dostosowania procedur programowania i wdrażania programów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej do regulacji wspólnotowych.

Jak zauważa K. Kokocińska, wymagało to między innymi stworzenia jednolitego systemu funkcjonowania i finansowania rozwoju strukturalnego państwa, w tym rozwoju regionalnego. Ustawa szczegółowo określała zatem zakres przedmiotowy, wewnętrzną strukturę i sposób przygotowania Narodowego Planu Rozwoju (NPR) i programów operacyjnych oraz Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności (Kokocińska, 2009, s. 77).

Narodowy Plan Rozwoju integrował polityki sektorowe oraz uwzględniał potrzeby rozwojowe poszczególnych regionów zawarte w programach planistycznych, stanowiących podstawę polityki prowadzonej przez rząd. Jego cele obejmowały:

- wspomaganie osiągnięcia i utrzymanie w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB;
- zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia;
- włączenie Polski do europejskiej sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej;
- identyfikację procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej, rozwój technologii społeczeństwa informacyjnego;
- wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce.

³ Obecnie, według art. 20 ustawy z 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, kontrakt wojewódzki określany jest jako umowa o dofinansowanie regionalnego programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych, zawierana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z zarządem województwa, w zakresie i na warunkach określonych przez Radę Ministrów. We wspomnianej ustawie kontraktowi wojewódzkiemu poświęcono niewiele miejsca, szczególnie w kontekście wcześniejszych ustaw z 12 maja 2000 r. *o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* oraz z 20 kwietnia 2004 r. *o Narodowym Planie Rozwoju*, w których został on szczegółowo opisany w ramach odrębnych rozdziałów (Grosse, 2007, s. 7).

Z NPR związane były, będące najważniejszymi dokumentami umożliwiającymi implementację Podstaw Wsparcia Wspólnoty, programy operacyjne⁴. Inaczej mówiąc Podstawy Wsparcia Wspólnoty określały kierunki i wielkość wsparcia Unii Europejskiej na realizację programów operacyjnych. Zatem na wspomniane programy składały się priorytety i działania, na których wdrożenie przeznaczono środki z funduszy strukturalnych. Programy operacyjne dzielono na sektorowe oraz szczególnie nas w tym momencie interesujący Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

W jego ramach beneficjentami wsparcia były przede wszystkim samorządy województw, powiatów i gmin, stowarzyszenia oraz związki gmin i powiatów, instytucje naukowe, instytucje rynku pracy, agencje rozwoju regionalnego i instytucje wspierania przedsiębiorczości, a za ich pośrednictwem przedsiębiorstwa, w tym przede wszystkim małe i średnie.

Istotną rolę w realizacji ZPORR odgrywał samorząd wojewódzki, który został zaangażowany w procedury wnioskowania o pomoc unijną oraz o refundację kosztów. Urząd Marszałkowski był odpowiedzialny za informowanie o dostępności środków oraz o możliwościach aplikowania o nie w większości działań ZPORR. Nie zmienia to jednak faktu, że w kontekście realizowania całego procesu finansowania projektów regionalnych zakres kompetencji samorządu wojewódzkiego został ograniczony na rzecz administracji rządowej, czego potwierdzeniem było podpisywanie przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie projektów z wojewodą. Pamiętać należy również o tym, że instytucją zarządzającą ZPORR było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, natomiast Urzędowi Marszałkowskiemu przyznano jedynie status instytucji pośredniczącej.

Realizowane w ramach ZPORR przedsięwzięcia finansowane były w głównej mierze przez *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego* (2 530 mln euro) oraz *Europejski Fundusz Społeczny* (438 mln euro). Zgodnie z zasadą komplementarności budżet państwa musiał wyasygnować na przyjęte działania 346 mln euro, jednostki samorządu terytorialnego 769 mln euro, natomiast udział środków prywatnych powinien zamknąć się sumą 146 mln euro.

Na lata 2004–2006 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego obejmował 4 priorytety, a mianowicie:

- Priorytet I. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów – 59,38% całości środków;
- Priorytet II. Wzmocnienie zasobów ludzkich w regionach – 14,7% całości środków;
- Priorytet III. Rozwój lokalny – 24,5% całości środków;
- Priorytet IV. Pomoc techniczna – 1,3% całości środków.

⁴ Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, zawierający propozycje działań oraz wykorzystania pomocy Wspólnoty ukierunkowanych na zmniejszenie dysproporcji społeczno-gospodarczych pomiędzy Polską a krajami Unii Europejskiej, został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r. W dwa miesiące później Komisja Europejska uznała go za oficjalny dokument (dokument kwalifikowalny) mający stanowić podstawę przyszłych negocjacji. Rozpoczęły się one 27 czerwca 2003 r. w oparciu o wspomniany Narodowy Plan Rozwoju i przygotowany przez Komisję mandat. Uzgodnienia alokacji z podziałem na fundusze zostały osiągnięte 31 lipca 2003 r., czego efektem było wypracowanie Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Stosowny dokument został przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy 10 grudnia 2003 r., natomiast przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 roku (Puślecki, Kmiecniak, Walkowski, 2010, s. 175–176).

Na podkreślenie zasługuje w pełni zadowolające przygotowanie administracji, w tym samorządowej, a także beneficjentów do procesu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006. W dniu 31 grudnia 2009 r. zakończył się okres kwalifikowalności dla wszystkich programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych w ramach omawianej perspektywy finansowej. Zgodnie z danymi instytucji zarządzających beneficjenci otrzymali środki w wysokości 35 mld zł, odpowiadającej 107% alokacji Unii Europejskiej. Poziom ten wynikał z zastosowania mechanizmu nadkontraktacji oraz ze zmian kursu walutowego na przestrzeni całego okresu programowania. W ramach szczególnie nas interesującego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego zrealizowano około 14 tysięcy projektów, które uzyskały dofinansowanie z Unii Europejskiej w kwocie 12 308 mln złotych, co stanowiło 108,4% alokacji środków (wykorzystanie środków).

Wprowadzenie przez władze wspólnotowe nowych regulacji precyzujących wykorzystanie instrumentów polityki spójności oznaczało konieczność modyfikacji polskiego prawodawstwa określającego mechanizmy rozwoju strukturalnego kraju. Kluczową rolę odegrała w tej mierze ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm). Jej podstawowym celem było stworzenie ram prawnych systematyzujących sposób prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego.

W sensie formalnoprawnym jest to, po wspólnotowych rozporządzeniach, kluczowy akt prawny regulujący zakres praw i obowiązków instytucji rządowych, samorządowych, a także poszczególnych projektodawców. Stanowi on również podstawę do konstruowania krajowego systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Tkaczyński, Willa, Świstak, 2008, s. 448).

Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Podmiotami zaangażowanymi w realizację wyżej wymienionych zadań są: Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd lokalny (Dz. U. Nr 227, poz. 1658).

Polityka rozwoju jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, wśród których należy wymienić: strategię rozwoju kraju, strategię sektorowe, strategię rozwoju województw oraz strategię rozwoju lokalnego⁵. W celu osiągnięcia założeń wspomnianych strategii ustanowiono programy operacyjne w formie krajowych programów operacyjnych i regionalnych programów operacyjnych.

Mając na względzie racjonalne wydatkowanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Unia Europejska przygotowała Strategiczne Wytyczne Wspólnoty wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, nawiązujące do rozporządzenia Rady (WE)

⁵ Nadrzędnym dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiącym punkt odniesienia dla innych strategii i programów rządowych i samorządowych, jest Strategia Rozwoju Kraju. Obecnie obowiązująca, obejmująca lata 2007–2015, została przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. Jest ona podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety polityki rozwoju w perspektywie najbliższych lat oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić.

z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Na podstawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty Polska opracowała Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), które określają podejmowane przez władze państwowe działania o charakterze rozwojowym. Ten kluczowy dla polskiej polityki spójności dokument został zaakceptowany przez Komisję Europejską 7 maja 2007 roku.

Celem strategicznym NSRO jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Cel strategiczny zostanie osiągnięty poprzez realizację horyzontalnych celów szczególnych, do których zaliczono:

- poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa;
- poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej;
- budowę i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski;
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług;
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Łączna suma środków finansowych zaangażowanych w realizację NSRO w latach 2007–2013 wynosi 85,56 mld euro. Z tego wielkość alokacji środków wspólnotowych to 67,3 mld euro, natomiast udział środków krajowych, zarówno publicznych, jak i pochodzących ze strony podmiotów prywatnych, zamyka się sumą 18,3 mld euro (Sługocki, 2010, s. 145). Spośród tej kwoty 67% pochodzi z zasobów funduszy strukturalnych, natomiast pozostałe 33% z Funduszu Spójności. Poziom krajowego współfinansowania przedsięwzięć z tego zakresu to 15%.

Wymienione wyżej środki finansowe są wydatkowane poprzez następujące programy operacyjne:

- PO Infrastruktura i Środowisko – 41,3% całości środków (27,8 mld euro);
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych – 23,8% całości (17,3 mld euro);
- PO Kapitał Ludzki – 14,4% całości środków (9,7 mld euro);
- PO Innowacyjna Gospodarka – 12,3% całości środków (8,3 mld euro);
- PO Rozwój Polski Wschodniej – 3,4% całości środków (2,3 mld euro);
- PO Pomoc Techniczna – 0,8% całości środków (0,5 mld euro);
- PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej – (0,7 mld euro).

Za prawidłową realizację programów operacyjnych odpowiadają instytucje zarządzające. W przypadku krajowych programów operacyjnych instytucją zarządzającą jest minister rozwoju regionalnego, natomiast w odniesieniu do regionalnych programów operacyjnych jest to kompetencja odpowiedniego zarządu województwa, a więc władzy samorządowej.

Warto podkreślić, że projekt regionalnego programu operacyjnego przygotowuje zarząd województwa we współpracy z ministrem rozwoju regionalnego. Zarząd woje-

wództwa przyjmuje zatwierdzony przez Komisję Europejską regionalny program operacyjny w drodze uchwały. Zawarte w nim inwestycje są finansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych. Minister rozwoju regionalnego zawiera z zarządem województwa porozumienie o dofinansowaniu regionalnego programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych, zwane „kontraktem wojewódzkim”, w zakresie i na warunkach określonych przez Radę Ministrów. W ramach NSRO 2007–2013 widoczne jest zwiększenie roli samorządu wojewódzkiego jako podmiotu polityki spójności, czego potwierdzeniem jest przekazanie zarządowi województwa kompetencji instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym.

Samorząd wojewódzki będzie również zaangażowany w realizację polityki spójności w latach 2014–2020. W tym okresie Polska otrzyma z budżetu Unii Europejskiej 72,9 mld euro. Środki te będzie można zainwestować między innymi w badania naukowe i ich komercjalizację, kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku, cyfryzację kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji) czy włączenie społeczne i aktywizację zawodową. Zgodnie z zapisami projektu *Umowy Partnerstwa* na realizację regionalnych programów operacyjnych zostanie przeznaczonych około 60% funduszy strukturalnych⁶. Celem regionalnych programów operacyjnych będzie zwiększenie konkurencyjności regionów oraz poprawa jakości życia ich mieszkańców poprzez wykorzystywanie potencjałów regionalnych i skoncentrowane niwelowanie barier rozwojowych, w oparciu o strategię rozwoju województw. Na poziomie regionalnym nacisk będzie położony przede wszystkim na wspieranie przedsiębiorczości wynikającej z regionalnych specjalizacji. W regionach będzie również realizowana przeważająca część interwencji na rzecz edukacji, zatrudnienia i włączenia społecznego. We wskazanych obszarach na poziomie krajowym będą wdrażane jedynie rozwiązania systemowe oraz projekty o zasięgu krajowym. Z kolei w zakresie upowszechniania technologii, infrastruktury ochrony środowiska, energetyki oraz transportu, podejmowane w regionach działania będą uzupełniały inicjatywy realizowane na poziomie krajowym. W związku z dużym zaangażowaniem władz samorządowych w realizację polityki spójności na poziom regionalny przeznaczonych będzie ok. 75% środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ok. 55% zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*Programowanie*, s. 19).

Regionalne programy operacyjne będą realizowane w 15 województwach (zaliczanych do kategorii regionów słabiej rozwiniętych) oraz w województwie mazowieckim (zaliczanym do kategorii regionów lepiej rozwiniętych). Podobnie jak w perspektywie finansowej 2007–2013 instytucjami zarządzającymi programami regionalnymi będą zarządy województw (*Programowanie*, s. 21).

⁶ Umowa Partnerstwa to rodzaj kontraktu pomiędzy Polską a Komisją Europejską, w którym nasz kraj wskazuje w jaki sposób chce realizować swoje cele rozwojowe. Założenia tego dokumentu określają kierunek polskich przygotowań do perspektywy finansowej 2014–2020. Przedstawiono w nim m.in. rodzaje inwestycji, które mogą liczyć na dofinansowanie, zaproponowano układ programów operacyjnych, zarys systemu ich wdrażania oraz podział odpowiedzialności za zarządzanie Funduszami Europejskimi pomiędzy władze krajowe i regionalne, *Fundusze Europejskie 2014–2020 – informacje ogólne*, www.mrr.gov.pl.

Nie ulega zatem wątpliwości, że od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej widoczne jest coraz większe zaangażowanie samorządu wojewódzkiego w system implementacji wspólnotowej polityki rozwoju regionalnego, której jesteśmy obecnie największym beneficjentem. W tym miejscu pojawia się jednak pytanie dotyczące statusu województwa samorządowego po wyczerpaniu, czy choćby znacznym ograniczeniu, europejskich środków strukturalnych.

Przyszłość samorządu wojewódzkiego w kontekście realizacji polityki rozwoju regionalnego

Wielce zasadne jest podjęcie dyskusji dotyczącej przyszłości samorządu wojewódzkiego w Polsce. Jak już podkreślono, obecnie zyskuje on na znaczeniu ze względu duże zaangażowanie w proces implementacji wspólnotowej polityki spójności. Nie ulega jednak wątpliwości, że po rozliczeniu środków objętych perspektywą finansową 2014–2020 utracimy pozycję największego beneficjenta funduszy strukturalnych. Sytuacja taka wymusi pewne przewartościowania dotyczące priorytetów i instrumentów polityki rozwoju, również w kontekście działań regionalnych. Biorąc za punkt wyjścia obowiązujące uwarunkowania prawne szczególną uwagę należy skoncentrować na modyfikacji systemu finansowania samorządu wojewódzkiego oraz na wzmocnieniu jego pozycji w stosunku do wojewody, szczególnie w zakresie realizacji regionalnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Krytyczne uwagi dotyczące finansowania jednostek samorządu wojewódzkiego mają zresztą ogólniejszy charakter. Przedmiotem najczęściej formułowanych zastrzeżeń jest nadmierne rozproszenie prawodawstwa dotyczącego finansów samorządowych. O ile można to uznać za uzasadnione w odniesieniu do określenia różnorodnych źródeł dochodów, o tyle trudno jest wyjaśnić celowość rozproszenia unormowania materii ustalania i wykonywania budżetów oraz w ogóle gospodarki finansowej. Daleki od doskonałości jest także system kształtowania dochodów województw. Podstawowym źródłem ich finansowania są, do tego nazbyt szczupłe, dotacje i subwencje, a nie dochody własne, które z założenia są gwarantem większej niezależności organizacyjnej i racjonalności prowadzonej przez samorządy gospodarki finansowej.

Kolejny problem dotyczy konsekwencji dualizmu administracyjnego na obszarze województwa. Jak już wspomniano, efektem reformy samorządowej z 1998 r. było wprowadzenie w regionach dwóch administracji, a mianowicie: rządowej, na czele z wojewodą odpowiedzialnym za realizację zadań należących do państwa oraz samorządowej skoncentrowanej na realizacji interesów regionalnych. Tak zarysowany podział kompetencji można uznać za racjonalny, niestety w praktyce nie zawsze jest on przestrzegany. W istocie rzeczy od czasu reform decentralizacyjnych widoczne jest w Polsce dążenie polityków różnych opcji do zachowania wpływów partyjnych w regionach. Zapowiadane przez lata wzmocnienie samorządu wojewódzkiego pozostaje wyłącznie postulatem programowym. W konsekwencji sukcesywnie zwiększa się zakres ingerencji administracji centralnej w sprawy ustawowo zastrzeżone dla władz samorządowych.

Należy zauważyć, że istotne kompetencje samorządu województwa w procesie realizacji polityki intraregionalnej korespondują z wykonywaniem na obszarze województwa administracji rządowej przez wojewodę oraz jego kompetencjami w zakresie polityki in-

terregionalnej. W tym kontekście widoczny jest nie tylko dualizm organizacyjny, ale i względna koncentracja administracji rządowej właściwej dla terenu całego województwa. Dotyczy ona także realizacji zadań w zakresie rozwoju regionalnego (Właźlak, 2010, s. 218–219).

Tymczasem nie ulega wątpliwości, że działalność wojewody musi być równorzędna wobec jednostek samorządu wojewódzkiego. Jak zauważa K. Właźlak, politykę rozwoju regionalnego realizowaną przez samorząd z jednej i wojewodę z drugiej strony, powinien charakteryzować brak wzajemnych zależności czy podporządkowania oraz brak konkurencji. Każdy z tych podmiotów działa przeciw niezależnie od drugiego i ma własny, ustawowo określony zakres zadań i kompetencji. Dopiero przy braku konkurencji między tymi podmiotami możliwe jest skuteczne rozwiązanie problemów związanych z dualizmem władz charakterystycznym dla modelu województwa rządowo-samorządowego. Obecnie pozycja prawnoustrojowa wojewody sprzyja występowaniu konfliktów pomiędzy różnymi organami. Dualizm administracji publicznej w województwie wymaga zatem takiego podziału zadań między administracją rządową a samorządem, aby kompetencje te były względem siebie komplementarne. Bez wątpienia istnienie dwóch układów: scentralizowanego i zdecentralizowanego zakłada potrzebę zapewnienia spójności ich działania (Właźlak, 2010, s. 219).

Szeroko rozumiana współpraca jest również niezbędna przy formułowaniu i realizacji nowych kierunków rozwoju regionalnego. Coraz większą popularnością cieszy się zintegrowane podejście do rozwoju regionalnego, obejmujące wszystkie podmioty funkcjonujące w określonej przestrzeni. Można się również spotkać z opinią, iż nowym paradygmatem rozwoju regionalnego jest rozwój zrównoważony, który harmonijnie łączy ład ekologiczny, ekonomiczny, społeczny i przestrzenny. W promowaniu zintegrowanego rozwoju regionalnego ogromne znaczenie zyskują więc władze regionalne i lokalne wraz z profesjonalną administracją, które są odpowiedzialne za tworzenie konkurencyjnych warunków zarówno dla inwestorów, jak i mieszkańców. W tym kontekście pojawia się kwestia innowacyjności. Nie ulega wątpliwości, że we współczesnej koncepcji rozwoju regionalnego tylko środowiska innowacyjne mają szansę bycia konkurencyjnym. Środowisko innowacyjne, które poprzez system badań i rozwoju, współpracę między instytucjami badawczymi i firmami, partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym generuje nowe produkty oraz wiedzę, nie może istnieć bez synergicznej relacji pomiędzy partnerami lokalnymi (Sakowicz, 2007, s. 82–84).

W przypadku województw realizacja koncepcji rozwoju wymaga zatem, aby regionalna administracja, wraz z sektorem prywatnym i organizacjami non-profit, tworzyła odpowiednie grupy i zawiązywała alianse strategiczne, których misją jest rozwój gospodarczy regionu. Prowadzące do tego działania mają na celu powstanie tzw. „partnerstwa regionalnego dla rozwoju ekonomicznego” (ang. regional partnerships for economic development) (Piasecki, Kubiak, 2009, s. 11). Niezwykle ważne jest więc dążenie do stworzenia nowego modelu zarządzania w sferze publicznej, który uwzględni opinie organizacji pozarządowych, ale także struktur samorządowych reprezentujących na przykład środowiska gospodarcze.

W tym miejscu warto podkreślić, że bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywa samorząd specjalny, który wyodrębnia się według innych kryteriów. W jego ramach wyróżnić na przykład możemy związki

ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznicstwo interesów środowiska gospodarczego. Jak się zatem wydaje na samorząd należy obecnie spojrzeć z nieco innej perspektywy, nie tylko przez pryzmat grup obywateli zorganizowanych terytorialnie, ale również z punktu widzenia środowiska społecznego przedsiębiorców, a więc w kategoriach *governance*.

Termin *governance* rozumiany jest w literaturze bardzo szeroko, a wieloznaczność tego pojęcia wciąż się pogłębia. Termin *governance* może być rozumiany między innymi jako: kierowanie korporacyjne (*corporate governance*), nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), dobre rządzenie (*good governance*) czy jako koordynacja w obrębie sieci powstających między podmiotami gospodarczymi (*inter-firm governance*) (Sroka, 2009, s. 45–46; Gawłowski, 2010, s. 138). Dla prowadzonych rozważań szczególnie istotne jest odniesienie się do koncepcji *governance* w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego. Takie założenie przybliży analizowane propozycje do koncepcji *nowego regionalizmu*, która opiera się na współpracy administracji publicznej, mieszkańców oraz organizacji pozarządowych.

Governance to zatem funkcja zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów. Rolą władz publicznych jest w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej moderowanie polityk publicznych. Administracja ujmowana w kategoriach *governance*, w tym jej tak istotny element jakim jest samorząd, stanowi część mechanizmów życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup lub ich przedstawicieli (Izdebski, 2009, s. 33).

Governance powinno się więc traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji – na różnych jej szczeblach: ponadpaństwowym, państwowym, regionalnym i lokalnym – pluralistycznemu społeczeństwu. W konsekwencji, w tej koncepcji można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną” czy też „demokrację deliberatywną” – w ramach tego, co określa się jako „wieloszczeblowe rządzenie” (*multi-level governance*). Demokracja taka nierozzerwalnie łączy się z poszukiwaniem konsensusu społecznego i z dialogiem społecznym (Izdebski, 2009, s. 34). Bazą dla tego typu procesów powinien być odpowiedni kapitał społeczny, a więc działania służące wzrostowi zaufania społecznego. Warto w tym miejscu podkreślić, że zaufanie traktuje się jako jeden z podstawowych elementów sukcesu ekonomicznego, który można osiągnąć między innymi poprzez kształtowanie partnerskich relacji pomiędzy samorządem i środowiskiem społecznym przedsiębiorców.

Pozostając przy tym założeniu należy wskazać na zmodyfikowaną rolę samorządu terytorialnego w systemie wieloszczeblowego zarządzania. Szczególnie istotne jest wskazanie nowych kierunków współpracy samorządu terytorialnego z otoczeniem gospodarczym w ramach koncepcji *multi-level governance*. Rozwój tego typu współdziałania może mieć kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego w wymiarze lokalnym i regionalnym.

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że najpoważniejszym problemem w relacjach pomiędzy samorządem a środowiskiem przedsiębiorców jest słaba komunikacja, wynikająca z asymetrycznych stosunków instytucjonalnych i prawnych. Nie ma w praktyce sformalizowanej płaszczyzny współpracy samorządu i biznesu. Środowisku gospodarczemu towarzyszy poczucie instrumentalnego traktowania przez samorząd, z kolei

władze lokalne i regionalne narzekają na ograniczone możliwości nawiązania dialogu społecznego z przedsiębiorcami. Taka sytuacja zagraża realizacji koncepcji wielopoziomowego zarządzania, akcentującej coraz bardziej złożoną sieć powiązań funkcjonalnych pomiędzy instytucjami różnych szczebli i sektorów. Jak się zatem wydaje, niezbędne jest wyłonienie spójnej organizacji przedsiębiorców, która byłaby zdolna do prowadzenia działalności doradczej i eksperckiej względem samorządu terytorialnego.

Optymalnym rozwiązaniem tego problemu jest utworzenie samorządu gospodarczego, który powinien stać się instytucją reprezentatywną dla własnego środowiska. Rozbudowywanie bazy członkowskiej przy zachowaniu obecnie stosowanych metod nie doprowadzi do sukcesu. Alternatywą jest ustawowe wykreowanie organizacji samorządu gospodarczego, wzorem ustaw decentralizacyjnych tworzących samorząd terytorialny. Powołany w ten sposób samorząd gospodarczy stanie się partnerem władz administracyjnych, w tym struktur samorządu regionalnego, stanie się w istocie rzeczą elementem sfery władz publicznych w Polsce.

Miejmy nadzieję, że zasygnalizowane powyżej problemy dotyczące pożądanego kierunku rozwoju samorządu wojewódzkiego znajdą swoje odzwierciedlenie w procesie legislacyjnym oraz dążeniach zorganizowanych grup obywateli. Konkludując podkreślimy jeszcze raz, że w demokratycznym, zdecentralizowanym państwie to właśnie samorządowy region odgrywa coraz większą rolę w promowaniu, stymulowaniu i finansowaniu ze środków publicznych inicjatyw służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Od sprawnej realizacji tych zadań, a także zmiany zasad generowania przychodów budżetowych samorządu, zależy w głównej mierze przyszłe funkcjonowanie województw i to czy będą one mieć wystarczające środki na realizację programów rozwoju regionalnego. Tylko w takim przypadku zajmą one istotną pozycję w strukturze administracyjnej państwa oraz staną się znaczącym partnerem dla dobrze zorganizowanych i w większości zasobnych regionów Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Dekret z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 14, poz. 74.
- Gawłowski R. (2010), *Koncepcja nowego regionalizmu. Polska polityka miejska wobec wyzwań XXI wieku*, w: *Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski, Toruń.
- Grosse T. G. (2004), *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa.
- Grosse T. G. (2007), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego i kontrakty wojewódzkie: czy są jeszcze potrzebne?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12.
- Izdebski H. (1991), *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Izdebski H. (2009), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa.
- Kokocińska K. (2009), *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Poznań.
- Kumaniecki K. W., Wasiutyński B., Panejko J. (1929), *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków.
- Lemańska J. (2006), *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków.
- Leoński Z. (1974), *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań.

- Leoński Z. (1991), *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3. *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Efekty*, Warszawa 2009, www.mrr.gov.pl.
- Nawrocki S. (1990), *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, „Kronika Wielkopolski”, nr 3.
- Pacanowska R. (2007), *Samorząd wojewódzki w zachodniej Polsce w latach 1919–1939*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Piasecki B., Kubiak K. (2009), *Wprowadzenie*, w: *Partnerstwo dla innowacji*, red. B. Piasecki, K. Kubiak, Łódź.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Założenia Umowy Partnerstwa – załączniki*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r., www.mrr.gov.pl.
- Puślecki Z. W., Kmiecik R., Walkowski M. (2010), *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Radtke I. (1990), *Poznański samorząd wojewódzki (Poznański Wojewódzki Związek Komunalny) 1919–1939*, „Kronika Wielkopolski”, nr 3.
- Regulski J. (2005), *Samorządna Polska*, Warszawa.
- Sakowicz M. (2007), *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007.
- Sługocki W. (2010), *Cohesion policy of the European Union as a shock-absorber of the global economic slowdown in Poland*, in: *Studies of economic and social processes*, ed. J. Babiak, Środa Wlkp.
- Sroka J. (2009), *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław.
- Tkaczyński J. W., Willa R., Świstak M. (2008), *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele, działania, środki*, Kraków.
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województw: łwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, Dz. U. RP Nr 90, poz. 829.
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz. U. Nr 5, poz. 22.
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. Nr 14, poz. 138.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. Nr 48, poz. 550.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. Nr 227, poz. 1658.
- Właźlak K. (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa.
- Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013*, Warszawa, czerwiec 2010 r., www.mrr.gov.pl.
- Zaleski J. (2005), *Dylematy polityki regionalnej*, w: *Wzajemne relacje administracji rządowej i samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w regionie*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu 9 grudnia 2004 r., Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Zientara P. (2007), *Regiony Unii Europejskiej w obliczu rewolucji informatyczno-telekomunikacyjnej i procesów globalizacyjnych*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 3 (184).

Summary

Regional authorities in Poland as the subject of regional development policy

One of the greatest achievements of the socio-political transformation process in Poland is the extensive decentralization of public authorities. The current law on municipal government has brought about the restoration of the phenomenon of local governance in Poland, thus becoming the beginning of further local government reform, topped with the establishment of district and regional government. January 1, 1999 marks the introduction of the principal three-tier territorial division of the state, organized from then on into municipalities, counties and regions, the latter being of particular interest to us here. The reform of local government encompassed the regions, resulting in a significant qualitative change, as regions were granted the status of separate entities, thus becoming partners in relations with the central authorities. The fifteen years of regional government in Poland calls for reflections on the efficiency of the steps taken then, and the directions of further advancement of local government at a regional level. This issue is of utmost importance, since in a democratic, decentralized state, locally governed regions play an increasingly significant role in promoting, stimulating and providing public financing for initiatives serving socio-economic development. Effective fulfillment of these tasks, coupled with changing principles of how to generate the budget revenue of local governments, lies among the main conditions for the future operations of the regions, and ensuring appropriate means to implement regional development projects.

Key words: decentralization, local government, regional policy, multi-tier governance