

Ewa Pancer-Cybulska

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

PROBLEMY BUDOWY STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTW I POWIATÓW NA TLE DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH RZĄDU

1. Wstęp

Rosnąca rola społeczności lokalnych i regionalnych w Unii Europejskiej stanowi potwierdzenie stosowania zasad demokracji, partnerstwa i subsydiarności. Jest także wyrazem dążenia do uzyskania spójności między założeniami i celami polityki formułowanej przez społeczności lokalne a polityką Unii Europejskiej. W praktyce postępująca integracja wymaga doskonalenia „europejskiego rządzenia” (*europaean governance*), znajdującego odzwierciedlenie w zaangażowaniu w procesy decyzyjne – poza instytucjami unijnymi – także władz regionalnych i lokalnych. W krajach OECD zaleca się wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu terytorialnymi politykami rozwoju, polegających na współpracy między różnymi poziomami administracji rządowej, samorządowej i partnerami społecznymi. Dlatego niezbędne jest, aby wszystkie jednostki samorządu terytorialnego miały wypracowane własne strategie rozwoju, których analiza może być dobrym źródłem informacji o poziomie przygotowania do efektywnego zarządzania publicznego na poziomie lokalnym [Niegodźisz]. Pozwala także na ocenę skuteczności i efektywności działań rozwojowych podejmowanych przez władze lokalne, finansowanych ze środków europejskich. Są to sprawy szczególnie istotne, w okresie formułowania koncepcji polityki spójności na lata 2007-2013, w odniesieniu do doświadczeń społeczności lokalnych wynikających z włączania się w procesy integracji w okresie przedakcesyjnym oraz z pierwszego okresu członkostwa w Unii. Ważne jest, aby w „Narodowym planie rozwoju” konsultowanym w połowie 2005 r. sformułować własne krajowe koncepcje rozwoju, które z jednej strony będą odzwierciedleniem specyficznych potrzeb i aspiracji społeczności lokalnych, z drugiej zaś będą spójne z polity-

kami unijnymi. Oznacza to bowiem możliwość uzyskania wsparcia w tych dziedzinach, które są uwzględnione zarówno w lokalnej strategii rozwoju, jak i w polityce wspólnotowej, ale nie powoduje rezygnacji z działań rozwojowych, jeśli nie mogą one uzyskać wsparcia ze środków europejskich. Zgodnie z obowiązującymi zasadami udzielania wsparcia należy traktować dostępne środki europejskie jako dźwignię, która pozwoli zrealizować koncepcje istotne z punktu widzenia lokalnej społeczności. Kwestie te dotyczą w Polsce wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, poczynając od gminnego poprzez powiatowy, na wojewódzkim zaś kończąc. Nie trzeba dodawać, że istniejące uregulowania szczególnie niekorzystnie sytuują w tym systemie samorząd powiatowy.

2. Doświadczenia samorządów powiatów i województw w realizacji polityki rozwoju

Słabością reformy ustrojowej w Polsce było skoncentrowanie się jej twórców na wątkach administracyjno-ustrojowych, a zaniedbanie zagadnień społeczno-gospodarczych, szczególnie sfery polityki rozwoju. W konsekwencji spowodowało to niedopasowanie zmian w organizacji terytorialnej państwa do zmian przeprowadzanych w centrum (rządzie). Brak precyzyjnego mechanizmu koordynacji w zakresie polityki regionalnej (zwłaszcza międzyresortowej) spowodował możliwość dublowania i krzyżowania się kompetencji i działań poszczególnych ministerstw i urzędów. Jednak najbardziej dotkliwym następstwem reformy (jednocześnie zaś jej największym mankamentem) był niski poziom faktycznej decentralizacji finansów publicznych, nie odpowiadający rzeczywistej decentralizacji zadań i kompetencji. Podkreślić należy problem niedostatecznego wyposażenia samorządów województw i powiatów w środki własne, stanowiące podstawę samorządności i samodzielnego rozwoju¹.

Sześćoletnie doświadczenia funkcjonowania powiatów dowodzą, że nie znalazły one właściwego miejsca w strukturze zarządzania krajem. Wynika to z ich kompetencji, braku środków własnych oraz prawie całkowitego uzależnienia od administracji centralnej, wykluczającego właściwie samodzielność [Regulski 2002, s. 16]. Zaistniała sytuacja jako skutek niekonsekwencji we wdrażaniu reformy potwierdza, że brak doktryny rządu w dziedzinie zarządzania publicznego i administracji przyczynił się do nieoczekiwanego i niekorzystnego (z punktu widzenia decentralizacji i demokratyzacji życia w Polsce) wzrostu siły i znaczenia biurokracji resortowej [Boćkowska 2002]. Ujawniły się jednocześnie słabości społeczeństwa obywatelskiego, nie będącego w stanie przeciwdziałać takim zjawiskom, np. w odniesieniu do powiatów. Słabość powiatów, wynikająca przede wszystkim z pozbawienia ich dochodów własnych (ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) oraz systematycznego zmniejszania zakresu zadań

¹ Spowodowało to wręcz utratę kontroli nad procesem rozwoju regionalnego przez samorządy województw. Zob. [Jakość rządzenia... 2000, s. 87-102].

(ustawy kompetencyjne), jest podstawą do formułowania wniosków o zmniejszeniu liczby powiatów czy wręcz ich likwidacji [Boćkowska 2002; Kulesza 2002, s. 14-15]. Natomiast istnieje wiele argumentów uzasadniających funkcjonowanie w strukturze państwa powiatów, jako ważnych jego podmiotów. Można tu przytoczyć przesłanki geograficzne, historyczne, ekonomiczne, społeczne oraz ustrojowe, dzięki którym samorząd powiatowy wpisuje się w system administracyjno-terytorialny, współtworząc spójną całość.

W odniesieniu do samorządów wojewódzkich można również stwierdzić występowanie niekorzystnych uwarunkowań ich działalności w zakresie polityki rozwoju. W swoich strategiach rozwoju regionalnego samorządy województw nie podejmowały się rozstrzygnięcia istotnych dylematów rozwojowych. „Według opinii specjalistów, niedoskonałości strategii świadczą o tym, że elity samorządowe nie czują się w pełni gospodarzami swojego terenu. Jak się wydaje, dokumenty nie stanowią bowiem podstawy do samodzielnych działań politycznych administracji regionalnej” [Raport o polityce... 2004, s. 114]. Nie jest to możliwe, gdyż brakuje należytej koordynacji polityki regionalnej na szczeblu zarówno centralnym, jak i wojewódzkim, ponadto system rozwoju regionalnego charakteryzuje się wysokim poziomem centralizacji.

Analiza strategii rozwoju województw Polski, opracowanych zaraz po ich utworzeniu, skłania do wniosku, że nie zawierają one rozstrzygnięć w zakresie podstawowych dylematów polityki intraregionalnej, do których należą [Wojtasiewicz 2001, s. 32 i nast.]:

1. Proefektywnościowa czy prospołeczna opcja polityki – dążenie do maksymalizacji efektywności gospodarowania (preferencja obszarów lepiej rozwiniętych) czy też dążenie do możliwie pełnego zaspokojenia potrzeb mieszkańców wszystkich obszarów (czyli dotowanie słabiej rozwiniętych).

2. Walka z bezrobociem – zwalczanie bezrobocia we wszystkich miejscach jego powstawania czy też dążenie, w myśl zasad efektywności, do koncentracji rozwoju, z założeniem wzrostu mobilności siły roboczej.

3. Przyszły profil gospodarki – w warunkach istotnego wewnętrznego zróżnicowania regionu możliwe jest stworzenie jednego typowego modelu gospodarki czy też niezbędne jest wariantowanie ze względu na efektywność rozwiązań. Należy poszukiwać takich koncepcji kształtowania potencjału i struktury gospodarki, które najlepiej odpowiadają możliwościom rozwojowym poszczególnych obszarów i najlepiej służą realizacji założonych zadań.

W istniejących uwarunkowaniach prawnych rozstrzygnięcia wymienionych kwestii wykraczają poza kompetencje samorządu (np. wybór proefektywnościowej lub prospołecznej opcji polityki lub przyszłego modelu gospodarki), w odniesieniu do innych zaś samorządom brak wystarczających możliwości realizacyjnych (aktywna i skuteczna walka z bezrobociem). I w jednym, i w drugim przypadku niezbędne jest podjęcie stosownych działań oraz ustaleń na szczeblu centralnym w celu stworzenia odpowiednich warunków pozwalających na skoordynowanie działań władz rządowych i samorządowych dla dobra regionu. W strategiach wielu województw jako cel strategiczny przyjęto

rozwój zrównoważony, trwały i stabilny. Ze względu na swój uniwersalny charakter tak sformułowany cel jest powszechnie akceptowany, wątpliwości pojawiają się na etapie jego operacjonalizacji, jego stopniowej konkretyzacji, przechodzenia na system programów operacyjnych, zadań i działań w warstwie realizacyjnej strategii. O dokonaniu wyborów strategicznych w odniesieniu do wskazanych dylematów rozwojowych powinny świadczyć cele czy zadania operacyjne sformułowane w strategiach, które opracowane w początkowym okresie działania samorządów wojewódzkich, nie są wolne od wad i błędów natury merytorycznej, a także metodycznej i formalnej [Pancer-Cybulska 2005, s. 127 i nast., 245 i nast.]. Analiza dokumentów strategicznych województw pozwoliła na sformułowanie wniosku, że obowiązujące strategie nie stanowią potwierdzenia dokonanych rozstrzygnięć i wyborów, ale raczej zbiory życzeń. Na skutek kompleksowego i całościowego potraktowania rozwoju regionu osiągnięcie założonych celów strategicznych mogłoby okazać się niewykonalne, zwłaszcza w zakresie powiększania spójności społeczno-ekonomicznej i terytorialnej.

Po akcesji Polski do UE nastąpiła istotna zmiana uwarunkowań rozwoju regionalnego (politycznych, systemowych, społecznych i funkcjonalnych), co skłoniło władze województw do aktualizacji istniejących strategii rozwoju. Daje to możliwość usunięcia mankamentów i doprowadzenia dokumentów strategicznych do pewnej porównywalności poprzez zastosowanie w procesie ich aktualizacji jednakowych ujęć w zakresie horyzontu, funkcji, struktury, procedury i metody².

3. Założenia aktualizacji strategii województw

Po doświadczeniach związanych z przygotowaniem dokumentów strategicznych na lata 2004-2006, obecnie prowadzone prace planistyczne na poziomie zarówno rządu, jak i województw wydają się uporządkowane i skoordynowane. Analiza „Założeń aktualizacji strategii województw” nie wskazuje jednak na powszechne uwzględnianie przyjętych ustaleń, natomiast wskazuje na zróżnicowane do nich podejście, poczynając od uzgodnionego horyzontu czasowego, na strukturze zaś dokumentu kończąc. Autorzy opracowań stosowali liczne odstępstwa, np. mimo ustalenia horyzontu na 2020 r. w niektórych przypadkach uwzględniono 2015 r., zalecenia dotyczące struktury opracowań wykonano na trzy sposoby: 10 województw ściśle zastosowało się do ustaleń, 3 przedstawiły własną koncepcję, a 2 województwa tylko częściowo uwzględniły wspólne ustalenia [Brzozowy, Guzek 2005]³. Struktura i charakter niektórych dokumentów wskazują wyraźnie na zróżnicowanie stopni prawidłowego rozpoznania systemu programowania i realizacji polityki

²Z inicjatywy przedstawicieli samorządów województw uczestniczących w pracach międzyresortowych zespołów przygotowujących NSRR i NPR na lata 2007-2013 oraz MGIP zorganizowano w 2004 r. cykl warsztatów dla przedstawicieli wszystkich urzędów marszałkowskich. Przyjęte ustalenia powstały w trakcie tych warsztatów.

³Województwo mazowieckie nie opracowało założeń aktualizacji strategii, stąd analiza dotyczy 15 województw.

regionalnej w Polsce przez poszczególne samorzady. W odniesieniu do celów i priorytetów Strategii lisbońskiej (SL), które powinny być uwzględnione w aktualizacji strategii, województwa przyjęły, mimo wspólnych ustaleń, różne rozwiązania. W opracowaniu woj. lubuskiego przedstawiono rzeczowe podejście do zapisów SL w ujęciu regionalnym, także sposoby ujęcia zaproponowane przez woj. lubelskie, zachodniopomorskie i łódzkie zasługują na uznanie, choć odbiegają od przyjętych ustaleń. W niektórych ujęciach autorzy powołują cele i priorytety SL, ale nie odnoszą ich do własnych celów (np. śląskie, pomorskie, świętokrzyskie, wielkopolskie). W trzech przypadkach o SL w ogóle się nie wspomina (dolnośląskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie) lub tylko deklaruje osiągnięcie jej celów (opolskie), zwłaszcza w ramach regionalnych strategii innowacji (zachodniopomorskie, lubuskie, śląskie). Tak duża różnorodność rozwiązań w odniesieniu do implementacji zapisów SL do własnych celów rozwojowych potwierdza, że dostosowanie się do jej celów na poziomie regionu nie jest zadaniem łatwym. Nasuwa także przypuszczenie, że w niektórych województwach nie uznano tych zapisów za priorytetowe lub że może nie są one samorządom w ogóle znane [Brzozowy, Guzek 2005, s. 17]. Analiza „Założeń aktualizacji...” pod kątem wypełnienia kolejnych ustaleń wskazuje na dalsze istotne różnice w odniesieniu do układu celów i priorytetów, zakresu monitorowania realizacji strategii, przesłanek aktualizacji strategii i związku tych działań z opracowaniem regionalnego programu operacyjnego.

Podjęcie przez samorzady województw współpracy w zakresie aktualizacji strategii rozwoju, stosownie do przyjętych ustaleń, należy traktować jako wyraz dążenia do optymalizacji planowania rozwoju regionalnego i jego adaptacji do rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej. Standaryzacja strategii rozwoju województw (co do formy i horyzontu czasowego) może ułatwić realizację polityki regionalnej na szczeblu krajowym, zwiększyć efektywność działań rozwojowych w obszarze polityki intraregionalnej, wpłynąć korzystnie na współpracę między województwami oraz na relacje wewnątrz województw w procesie wdrażania polityki rozwoju. Należy zatem oczekiwać, że: „zaktualizowane strategie rozwoju województw do 2020 r. będą, w porównaniu z ich pierwotnymi wersjami, dużo bardziej spójne, przejrzyste i praktyczne (również jako baza dla przyszłych regionalnych programów operacyjnych)” [Brzozowy, Guzek 2005, s. 26].

Wydaje się, że uchwalenie ustawy o „Narodowym planie rozwoju” [DzU 2004 nr 116, poz. 1206], która systemowo reguluje zagadnienia prowadzenia polityki rozwoju regionalnego kraju, stanowi właściwy krok w kierunku poprawy sytuacji.

4. Wstępny projekt „Narodowego planu rozwoju” na lata 2007-2013

Ustawa określa sposób przygotowania i realizacji „Narodowego planu rozwoju” (NPR), w tym:

- zasady koordynacji i współdziałania organów administracji rządowej, organów administracji samorządowej, partnerów społecznych i gospodarczych,
- zasady współdziałania z instytucjami wspólnot europejskich oraz organizacjami międzynarodowymi,
- instrumenty finansowe,
- system instytucjonalny,
- system programowania, monitorowania sprawozdawczości, oceny i kontroli.

Celami ustawy są: stworzenie ram prawnych wykorzystywania środków finansowych pochodzących ze źródeł krajowych oraz z Unii Europejskiej, wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, zapewnienie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionów z regionami krajów należących do Unii oraz instytucjonalne wdrażanie rozporządzeń unijnych. Konsultowany projekt „Narodowego planu rozwoju” na lata 2007-2013 określa cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym rozwoju regionalnego, oraz sposoby ich osiągnięcia. Na potrzeby realizacji NPR ustawa przewiduje opracowanie programów operacyjnych – sektorowych, regionalnych i innych, przy czym wprowadzenie regionalnych programów operacyjnych (zamiast obecnego „Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego” na lata 2004-2006) jest wyrazem oczekiwanej decentralizacji systemu polityki regionalnej. Należy jednak podkreślić, że będzie to możliwe pod warunkiem uporządkowania kompetencji administracji rządowej i samorządowej w procesie opracowania i realizacji RPO, przede wszystkim w zakresie dysponowania środkami europejskimi.

W ocenie autorów projektu NPR do najtrudniejszych należy problem ukształtowania relacji między samorządem województwa a samorządami powiatów i gmin oraz innych podmiotów zaangażowanych w realizację strategii rozwoju. Istniejące niebezpieczeństwo zastąpienia centralizmu rządowego centralizmem regionalnym powinno zostać zlikwidowane przez odpowiednie zapisy „Narodowej strategii rozwoju regionalnego”, której projekt pojawił się dopiero w połowie roku 2005 [Wstępny projekt... 2005]. W zapisach NPR samorząd powiatowy został uwzględniony w szczególny sposób – pomija się powiaty jako uczestniczące w realizacji polityki rozwoju, natomiast postuluje się likwidację części powiatów ze względu na niską efektywność ich funkcjonowania.

Na etapie konsultowania NPR przed jego ostatecznym uchwaleniem (przewidywanym na koniec 2005 r.) do najważniejszych kwestii należy wyznaczenie priorytetów rozwojowych. Ranga tego przedsięwzięcia nie wymaga uzasadnień; oczywiste jest, że system priorytetów NPR znajdzie odzwierciedlenie w strategiach rozwoju przygotowywanych na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego. Proponowany układ priorytetów jest następujący:

- wiedza i kompetencje,
- przedsiębiorczość i innowacyjność,
- zatrudnienie, aktywizacja, mobilność,
- integracja społeczna,
- inwestycje i gospodarowanie przestrzenią,
- dobre rządzenie (kreatywna administracja oraz społeczeństwo obywatelskie).

Wyznaczenie priorytetów rozwoju jest niezwykle istotne, ale nie mniej ważne jest odpowiednie dopasowanie instrumentarium, zwłaszcza finansowego, które umożliwi ich realizację. Z punktu widzenia samorządów i ich zaangażowania w procesy rozwojowe, podstawowe znaczenie ma budżet jednostek samorządu terytorialnego, obejmujący zarówno dochody własne, jak i środki pochodzące z budżetu państwa. Powraca zatem kwestia naprawy systemu finansów publicznych, zwłaszcza w kontekście tzw. planu Hausnera, którego idea została w praktyce zarzucona⁴. Projekt NPR zawiera propozycje, które również świadczą o odejściu od reformy systemu według pierwotnej koncepcji J. Hausnera; jedną z najbardziej kontrowersyjnych spraw jest istnienie funduszy celowych w systemie finansów publicznych. Mimo ewidentnych argumentów przemawiających za likwidacją lub chociażby za ograniczeniem liczby funduszy celowych czy agencji, projekt NPR przewiduje powołanie nowych instytucji tego typu (np. funduszu inicjatyw społecznych, krajowego funduszu mieszkaniowego). Oznacza to, że w dalszym ciągu istotna część środków publicznych będzie funkcjonować poza systemem kontroli społecznej. Innym przykładem jest niedopuszczanie samorządów do działania w sferze gospodarowania gruntami; w odniesieniu do wielu kategorii mienia zarządzanie zostało scentralizowane i powierzone podmiotom działającym na szczeblu centralnym. Jest to wbrew postulowanym działaniom wzmocnienia pozycji samorządów, gdyż w wielu krajach stosowane są powszechnie rozwiązania, w których system katastru i dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami stanowią istotne źródło dochodów własnych samorządu. NPR nie podejmuje także innych ważnych problemów społecznych; niezrozumiałe są zasady przekazywania samorządom zadań ze sfery edukacji i pomocy społecznej, pozbawiania zaś ich możliwości działania w obszarze ochrony zdrowia. W ocenie przedstawicieli samorządu terytorialnego propozycje zawarte w NPR wzmocniają pozycję administracji rządowej kosztem szczebla lokalnego, którego aktywność jest ograniczana, co może się przyczynić do osłabiania tendencji rozwojowych. Wprawdzie zapisy NPR wskazują wyraźnie na wzrost znaczenia organizacji pozarządowych, których działalność jest oznaką społeczeństwa obywatelskiego, nie powinno się to jednak odbywać poprzez umniejszanie roli samorządu. Efektywne ukształtowanie relacji sektora samorządowego i sektora niezależnego w sferze realizacji zadań publicznych wymaga wiele czasu, ale przede wszystkim – odpowiednich standardów (zwłaszcza finansowych), których źródłem powinien być także NPR.

⁴Mowa tu o programie uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, którego autorem był J. Hausner. Zob. [Pancer-Cybulska 2005, s. 217].

5. Wstępny projekt „Narodowej strategii rozwoju regionalnego” na lata 2007-2013

NSRR jest głównym narzędziem polityki regionalnej państwa, określa podstawowe cele i kierunki rozwoju kraju w układzie regionalnym, uwzględnia zasady spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej oraz zrównoważonego rozwoju kraju. NSRR wskazuje najważniejsze kierunki rozwoju regionów, stanowi dla samorządów województw rękojmię ich realizacji. Ustalenia NSRR, powstające przy współudziale przedstawicieli samorządów wojewódzkich, z uwzględnieniem regionalnych zróżnicowań, powinny znajdować odbicie i rozwinięcie w strategiach rozwoju województw.

Projekt NSRR przytacza zasady polityki regionalnej państwa, która wspiera kierunki działań istotne z punktu widzenia długofalowego rozwoju całego kraju, a jednocześnie wspiera politykę rozwoju prowadzoną przez samorzady województw. Zakłada się jednak, że polityka samorządu jest ważna z punktu widzenia całego państwa lub stanowi priorytetowy kierunek rozwoju danego województwa, zapewniający rozwiązanie istotnych problemów i poprawiający jego konkurencyjność gospodarczą.

W projekcie wymienia się zasady stosowane przez państwo w polityce regionalnej, do których należą następujące: subsydiarności, wspierania rozwoju endogenicznego, powszechności rozwoju, rozwoju długofalowego, koordynacji, koncentracji, efektywności, rozwoju zrównoważonego, spójności. Zgodnie z nowoczesnym pojmowaniem spójności w polityce Unii Europejskiej, wyróżnia się spójność – gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Misją NSRR na lata 2007-2013 jest zapewnienie wzrostu poziomu życia z zachowaniem zasad rozwoju konkurencyjności kraju i regionów i z jednoczesną koncentracją na stymulowaniu oraz utrwalaniu pozytywnych tendencji rozwojowych w regionach, związaną z wykorzystaniem ich endogenicznych zasobów. Strategiczne cele rozwoju regionów Polski sformułowano w następujący sposób [Pancer-Cybulska 2005]:

1. Wzrost konkurencyjności polskich województw.
2. Wykorzystanie endogenicznego potencjału regionów.
3. Wyrównywanie szans rozwojowych regionów.

Sformułowanie celów NSRR na lata 2007-2013 wskazuje na odejście od gałęziowego i sektorowego ich ujmowania na rzecz ujęć regionalnych i przestrzennych. Działania formułowane w procesie operacjonalizacji na potrzeby osiągania celów pierwszego i trzeciego będą uwzględnione w regionalnym programie operacyjnym „Spójność i konkurencyjność regionów” oraz w 16 wojewódzkich RPO. Osiąganie celu drugiego, który ma wyraźnie wewnątrzregionalny charakter, będzie się odbywać poprzez system zadań i działań prorozwojowych ujętych w 16 RPO.

Na tle porządkowania sfery polityki regionalnej państwa pojawia się konieczność wzmocnienia samorządów województw. Pierwszym krokiem w tym kierunku powinno być przygotowanie aktu prawnego, który ściśle określi sposób, tryb i harmonogram opracowywania strategii rozwoju województwa oraz pozwoli na ujednoczenie zawarto-

ści tego dokumentu. W szczególności dotyczy to aspektów finansowych strategii, programów wojewódzkich i regionalnych programów operacyjnych. W odniesieniu do innych aspektów tworzenia strategii rozwoju województw, autorzy projektu uważają, że należałoby przyjąć, iż stanowią one kompromis między strategiami lokalnymi a wizją rozwoju w skali regionu, z uwzględnieniem kierunków rozwoju wyznaczonych na szczeblu centralnym. Podkreśla się zatem, iż należy budować instytucjonalne i formalne zasady współpracy pomiędzy samorządami regionalnymi i lokalnymi na różnych etapach tworzenia strategii rozwoju (wybór kryteriów, budowa projektów, monitorowanie procesów itd.). Należy dążyć do wzmocnienia rangi strategii lokalnych, które powinny być we właściwy sposób uwzględnione przy konstruowaniu strategii rozwoju województw. Wśród innych ważnych uwarunkowań wzrostu roli samorządu województwa autorzy projektu podkreślają konieczność zapewnienia jawności i przejrzystości procedur stanowienia polityki regionalnej, z zachowaniem zasady społecznego udziału na etapie budowy planów, programów i strategii oraz na etapie ich wykonywania.

Po raz kolejny powraca kwestia odpowiedniego kształtowania środków własnych samorządów województw, z możliwością ich wykorzystania do prowadzenia polityki regionalnej. W opinii autorów projektu NSRR, „decentralizacja polityki regionalnej, a zwłaszcza wprowadzenie regionalnego systemu wdrażania NSRR, wymaga poważnego rozważenia możliwości podporządkowania niektórych agencji i funduszy samorządom województw, a także przesunięcia ich funduszy do budżetów województw” [Wstępny projekt... 2005].

W projekcie NSRR podnosi się także kwestie związane ze wzmocnieniem samorządu województwa w zakresie jego funkcjonowania. Wymaga to, wśród wielu innych ważnych i koniecznych działań, dokonania zmian dotychczasowego systemu organizacji pracy w urzędach marszałkowskich w celu osiągnięcia większej sprawności i efektywności ich działania. Autorzy projektu wskazują odpowiedni podział zadań (wzorowany np. na urzędach administracji rządowej), który należy przeprowadzić tak, by kompetencje pracowników mogły być właściwie wykorzystane (system apolitycznej samorządowej służby cywilnej, system przeciwdziałania korupcji).

Przedstawione zagadnienia dotyczą głównie jakościowych i proceduralnych aspektów budowania strategii rozwoju na poziomie województw i powiatów. Wprawdzie nie wyczerpują one problemu aktywnego włączania się tych szczebli w politykę rozwoju regionalnego w nowej perspektywie budżetowej 2007-2013, ale z pewnością należą do najistotniejszych.

Literatura

- Boćkowska A., *Więcej rządu w samorządzie*, „Newsweek” z 3 listopada 2002.
Brzozowy A., Guzek K., *Analiza porównawcza „Założeń aktualizacji strategii rozwoju województw do 2020 r.”*, Warszawa 2005.

- Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV*, red. J. Hausner, M. Marody, Wyd. Fundacja im. F. Eberta, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2000.
- Kulesza M., *Odblokować samorząd*, „Wspólnota” 2002 nr 41-42.
- Niegodzisz W., *Lokalna i europejska wizja rozwoju*, www.cxo.pl/artykuly/35142.html.
- Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Monografie i Opracowania nr 164, AE, Wrocław 2005.
- Raport o polityce regionalnej, Departament Polityki Regionalnej MGIP, Warszawa 2004.
- Regulski J., *Nie centralizacji*, „Wspólnota” 2002 nr 41-42.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU 2004 nr 116, poz. 1206).
- Wojtasiewicz L., *Badania regionalne i programowanie rozwoju regionów – nowe koncepcje metodologiczne*, [w:] *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2001.
- Wstępny projekt NSRR na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa czerwiec 2005.

PROBLEMS WITH CONSTRUCTION OF VOIVODSHIPS AND POWIATS STRATEGIES OF DEVELOPMENT VS. GOVERNMENT PROGRAMME DOCUMENTS

Summary

The EU cohesion policy planned for years 2007-13 should include local society experience gained in pre-accession period and one-year membership in the EU. Launching regional operational programme instead of the Integrated Regional Operational Programme (2004-2006) is connected with decentralization of system of regional policy. The most difficult problem facing authorities due to setting relations between voivodship, powiat and gmina local self-governments and other subjects involved in developing strategies.