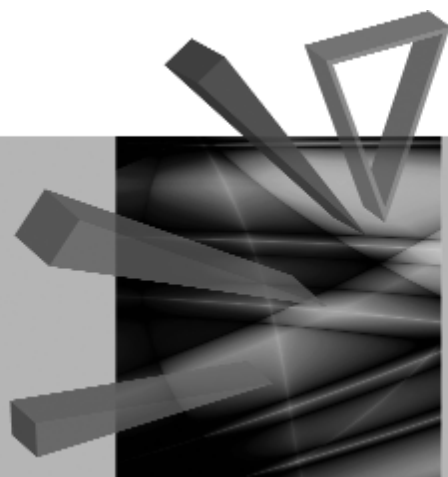


Kształtowanie się nowej przestrzeni w gospodarce globalnej



Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Marek Łyszczak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Senacka Komisja Wydawnicza

*Zdzisław Pisz (przewodniczący),
Andrzej Bąk, Krzysztof Jajuga, Andrzej Matysiak, Waldemar Podgórski,
Mieczysław Przybyła, Aniela Styś, Stanisław Urban*

Recenzent

Tadeusz Kudlacz

Redakcja wydawnicza

Barbara Majewska, Rafał Galos

Redakcja techniczna i korekta

Barbara Łopusiewicz

Łamanie

Beata Mazur

Projekt okładki

Beata Dębska

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-150-8

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Krystyna Brzozowska , Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce	11
Jacek Chądryński , Łódź, Łódzkie, Polska – czynniki rozwoju sektora MSP w ocenie studentów kierunku gospodarka przestrzenna UŁ	24
Niki Derlukiewicz , Wybrane przedsięwzięcia wspierające innowacyjność re- alizowane w Unii Europejskiej w kontekście budowania gospodarki opar- tej na wiedzy	33
Dariusz Głuszczuk , Krajowy Fundusz Kapitałowy jako źródło finansowania regionalnych procesów innowacyjnych w dobie gospodarki globalnej ...	42
Piotr Hajduga , Międzynarodowe uwarunkowania prawne udzielania pomo- cy publicznej w Polsce – przypadek specjalnych stref ekonomicznych ...	51
Krzysztof Kolany , Bogusław Półtorak , Ewolucja roli bazylejskich norm nadzorczych w architekturze systemu finansowego	64
Dorota Korenik , Rola banku w kształtowaniu ładu społeczno-gospodarczego regionu	74
Stanisław Korenik , Kontrakt regionalny w Polsce jako źródło finansowania polityki regionalnej – ujęcie retrospektywne	88
Andrzej Łuczyszyn , Integracja europejska w warunkach niestabilności finan- sowej – elementy wybrane	98
Anna Mempel-Śnieżyk , Problematyka rozwoju lokalnego – kwestie interpre- tacyjne	110
Katarzyna Miszczak , Procesy globalizacji i internacjonalizacji we współ- czesnej gospodarce ze szczególnym uwzględnieniem sektora przedsię- biorstw	118
Oğuz Özbek , Rethinking of regional development strategies in Turkey for pre-disaster planning	126
Małgorzata Rogowska , Procesy wzajemnego uczenia się jako istotny czyn- nik rozwoju regionów w globalizującej się gospodarce	133
Dorota Rynio , Kształtowanie się nowej przestrzeni pod wpływem procesów migracyjnych na przykładzie Polski	139
Miloslav Sasek , Rozwój migracji ludności w Czechach po 1989 roku	149
Ümmügülsüm Ter , Relationship between cultural heritage tourism and sus- tainability: case of Konya, Turkey	160
Kadriye (Deniz) Topçu , Mehmet Topçu , The effects of new consumption spaces to their environs in the process of constituting urban value	171

Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu , An evaluation on changing shop values by the effects of pedestrianisation	179
Kinga Wasilewska , Polska przestrzeń bezpieczeństwa wobec narastających zagrożeń	187
Malwina Wrotniak , Obecność banków w projektach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	198
Alicja Zakrzewska-Półtorak , Przeobrażenia struktury gospodarczo-przestrzennej województwa dolnośląskiego w latach 2007-2009	205

Summaries

Krystyna Brzozowska , Public-Private Partnership in Poland	23
Jacek Chądzyński , Łódź, Łódź voivodeship, Poland – factors of SME sector development as a result of evaluation by students of Spatial Economy subject at University of Łódź	32
Niki Derlukiewicz , Selected actions supporting innovation taken in the European Union in the context of building knowledge based economy	41
Dariusz Głuszczyk , The National Capital Fund as a source of financing of regional innovation processes in an era of global economy	50
Piotr Hajduga , International law criteria of allocation of state aid in Poland – the case of special economic zones	63
Krzysztof Kolany, Bogusław Półtorak , Evolution of role of the Basel's regulations in the architecture of financial system	73
Dorota Korenik , The role of bank in shaping the socio-economic order of a region	87
Stanisław Korenik , Regional contract in Poland as a source of regional policy financing – retrospective perspective	97
Andrzej Łuczyszyn , European integration in the conditions of financial instability – selected items	109
Anna Mempel-Śnieżyk , Problems of local development – issues of interpretation	117
Katarzyna Mischczak , Processes of globalization and internationalization in modern economy with special attention paid to enterprises sector	125
Oğuz Özbek , Strategie rozwoju regionalnego w Turcji w aspekcie planowania systemu ostrzegania przed katastrofami	132
Małgorzata Rogowska , The processes of interactive learning as a important factor of regions development in globalizing economy	138
Dorota Rynio , Shaping new space under influence of migration processes on the example of Poland	148
Miloslav Sasek , Development of population migration in the Czech Republic after 1989	159

Ümmügülsüm Ter , Związek pomiędzy turystyką kulturalną a stabilnością rozwoju: przypadek miasta Konya, Turcja	170
Kadriye (Deniz) Topçu, Mehmet Topçu , Efekty nowych przestrzeni konsumpcji w procesie tworzenia wartości miejskiej	178
Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu , Ocena zmieniających się wartości sklepu w wyniku efektów przepływów pieszych	186
Kinga Wasilewska , Polish security space in the face of increasing danger . . .	197
Malwina Wrotniak , Participation of banks in public-private partnership projects	204
Alicja Zakrzewska-Póltorak , Transformation of economic and spatial structure of Lower Silesian voivodeship in years 2007-2009	214

Stanisław Korenik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

KONTRAKT REGIONALNY W POLSCE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA POLITYKI REGIONALNEJ – UJĘCIE RETROSPEKTYWNE

Streszczenie: W rozwoju regionalnym, tak jak i w innych dziedzinach życia gospodarczego, istotne jest nie tylko wskazanie obszaru działań, ale też ich sposobów finansowania. Jednym z przyjętych w Polsce rozwiązań, bazujących w znacznej mierze na francuskich doświadczeniach, jest kontrakt regionalny. Dotychczasowe jego funkcjonowanie nie do końca przyniosło oczekiwane rezultaty. Założenia nowych dokumentów strategicznych wskazują na chęć utrzymania tego instrumentu. Jednak bez kompleksowej przebudowy nie można liczyć na poprawne jego funkcjonowanie.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, polityka regionalna, finansowanie rozwoju regionalnego, kontrakt regionalny.

1. Polityka regionalna i jej podbudowa instrumentalna

Polityka regionalna jako integralna dziedzina współczesnej polityki gospodarczej państwa jest dziedziną stosunkowo młodą, gdyż początki swoje datuje dopiero na lata 30. XX w. Wtedy to zaistniały pierwsze motywacje i przesłanki do wprowadzenia działań państwa związanych z tą polityką. W kolejnych latach wraz z rozwojem sytuacji zarówno politycznej, społecznej, jak i gospodarczej pojawiały się coraz to nowe przesłanki przemawiające za stosowaniem w szerszym zakresie polityki regionalnej; były one o charakterze społecznym, militarnym, ekonomicznym, a ostatnio ekologicznym [Winiarski (red.) 2000, s. 341].

Współcześnie wszystkie powyższe przesłanki odgrywają nadal istotną rolę w działaniach podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Można wręcz stwierdzić, że ich znaczenie w wielu sytuacjach – szczególnie wraz z postępującą globalizacją życia społeczno-gospodarczego – nasiliło się, często nabierając nowej jakości i silniejszych objawów. Obecnie, tj. w początkach XXI w., polityka regionalna stała się integralnym elementem polityki gospodarczej państw oraz instytucji ponadnarodowych. W praktyce oznacza to, że większość działań gospodarczych podejmowanych przez organy władzy państwowej ma wymiar regionalny.

Prawidłowa realizacja polityki rozwoju regionalnego wymaga dostosowania metod jego wspierania do bieżącej sytuacji gospodarczo-społecznej, a także do kierunków wypracowanej strategii. Przez pojęcie „instrument rozwoju regionalnego” rozumiane jest celowe, sformalizowane, powtarzalne oddziaływanie na decyzje i zachowania podmiotów, zwłaszcza gospodarczych, funkcjonujących w regionie [Kozak 1997, s. 35]. Kładąc akcent na stronę podmiotową, można przyjąć, że te instrumenty to „prawnie określone możliwości posługiwania się dostępnymi wielkościami przez organizacje publiczne dla sterowania pewnymi procesami, w wyniku, których następuje osiągnięcie pożądaných celów (efektów)” [Markowski, Kot 1994, s. 13]. Przy czym niezmiernie istotne jest zapewnienie określonych środków finansowych na realizację polityki regionalnej. Ponieważ niedobór środków publicznych jest cechą permanentną współczesnego państwa, realizacja polityki regionalnej staje w obliczu konkurowania z innymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego. Mimo że praktycznie każda działalność ma wymiar przestrzenny, w tym wydatek finansowy, to bez kompleksowego odniesienia do struktury przestrzennej kraju i regionów trudno mówić o polityce regionalnej. Dlatego podstawą jest wypracowanie takich założeń polityki regionalnej, które będą zarówno zgodne z intencjami społeczności regionalnych, władz samorządowych, jak i znajdą akceptację władz centralnych.

W warunkach naszego kraju konieczność wypracowania nowych założeń polityki regionalnej uświadamiana i często podnoszona była przez całe lata 90. XX w. Jednak w praktyce obowiązywał indyferentyzm przestrzenny, wyrażający się faktyczną obojętnością władz państwowych na przebieg procesów w układzie przestrzennym, przy równoczesnym oczekiwaniu automatycznego dokonywania konwergencji w wyniku mechanizmu rynkowego.

Wraz z pracami nad reformą administracyjną w roku 1998 podjęto działania dotyczące rozwiązań w zakresie finansowania rozwoju regionalnego.

Przyjęcie w Polsce trójszczeblowego podziału administracyjnego kraju spowodowało wzmocnienie polityki regionalnej poprzez ustanowienie drugiego po rządzie podmiotu tej polityki, jakim jest województwo samorządowe. W obecnych realiach kluczowe dla rozwoju regionu stało się odpowiednie połączenie polityki władz i samorządu wojewódzkiego. Znaczącą rolę odgrywają także relacje między tymi podmiotami. W dotychczas ukształtowanym modelu dominującą funkcję pełni rząd wspomagany różnego typu agencjami i instytucjami od niego zależnymi. Natomiast władze województwa samorządowego, które w swoim zakresie obowiązków mają politykę rozwoju regionu, wyposażone zostały w dość skromny zbiór instrumentów i zasób finansowy, dlatego nadal muszą być wzmocniane przez rząd. Jednym z instrumentów, który miał zmienić te relacje, jest kontrakt wojewódzki.

Rozważania zawarte w artykule oparto na danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

2. Geneza kontraktów regionalnych i pierwsze polskie doświadczenia

Powszechnie uważa się, że nasze kontrakty regionalne mają swoje źródła w rozwiązaniach francuskich. Jednak jak wskazuje T. Parteka, „kontrakt regionalny” funkcjonujący dotychczas w rozwiązaniach prawa polskiego, co do samej treści nie ma nic wspólnego z tym przyjętym jako instrument rozwoju regionalnego we Francji [Parteka, *Rola...*]. Przypomnijmy, że podstawę współczesnej francuskiej polityki regionalnej z dominującą rolą kontraktu regionalnego stworzyły reformy funkcjonowania państwa z początku lat 80. XX w. Szczególnie istotna była ustawa z 29 lipca 1982 r. dotycząca reformy planowania. Ustawa ta wprowadziła pojęcie kontraktu państwo–region (*Contrate de projets Etat-Région* – CPER). Głównym zadaniem tych nowych rozwiązań była konieczność harmonizacji zapisów planów sporządzanych przez państwo i niezależny samorząd terytorialny. Dodatkową korzyścią z takiego rozwiązania jest tzw. efekt dźwigni (*un effet de levier*), który ma miejsce szczególnie w przypadku realizacji dużych inwestycji. Przedmiotowy obszar kontraktów, których okres zawierania – ze względu na konieczność wypracowania jak najlepszych rozwiązań – trwa aż dwa lat, obejmuje:

- konkurencyjność i atrakcyjność regionu,
- badania naukowe, szkolnictwo wyższe (na przykład zamówienia publiczne na badania),
- obszary metropolitalne,
- rolnictwo,
- transport,
- ekologia i rozwój zrównoważony,
- spójność społeczna i przestrzenna.

Instytucją, której przypisano dużą rolę w zawieraniu tych kontraktów, a następnie ich realizacji, był utworzony jeszcze w 1963 r. DATAR, czyli Delegatura ds. Zagospodarowania Terenu i Polityki Regionalnej. Jako organ państwowy (faktycznie delegatura rządu o charakterze międzyresortowym ds. rozwoju regionalnego) wyposażony był w duże środki finansowe, z jednej strony moderował i współtworzył kontrakty regionalne oraz koordynował ich realizację, a z drugiej stanowił zaplecze eksperckie rządu, które odpowiedzialne było za wypracowywanie międzyresortowych założeń polityki regionalnej w kraju. W roku 2006 został zastąpiony przez DIACT, czyli Międzyresortową Delegaturę ds. Polityki Regionalnej i Konkurencyjności o charakterze administracji celowej, a jej przewodniczący podlega bezpośrednio premierowi. Ta nowa instytucja, która została wyposażona w większe kompetencje niż jej poprzedniczka, jest próbą dostosowania tego zakresu życia społeczno-gospodarczego do wyzwań, które przyniósł nam XXI w., oraz związana jest z koniecznością uwzględnienia zapisów Strategii Lizbońskiej w działaniach państwa francuskiego.

Po raz pierwszy kontrakty regionalne we Francji zawarto na lata 1984-1988, obecnie trwa już piąta edycja kontraktów zwartych na lata 2007-2013, w których za priorytety przyjęto [*Décisions...*]:

- konkurencyjność i atrakcyjność regionów,
- przekrój ekologiczny w realizowanym rozwoju zrównoważonym,
- spójność społeczną oraz terytorialną.

Przy czym zapisy te są w sposób bardzo ścisły skoordynowane z nowym okresem programowania w UE na lata 2007-2013, a treści i przyjęte rozwiązania są synchronizowane z systemem wdrażania funduszy unijnych.

Pierwsze doświadczenia polskie, niewątpliwie związane z modelem francuskim, powstały w połowie ostatniej dekady XX w. Pierwszym tego typu rozwiązaniem, które próbowano zastosować w naszej rzeczywistości, był Kontrakt Regionalny dla Województwa Katowickiego. Składał się on z dwóch części: pierwsza to Regionalna Umowa Społeczna zawarta 24 maja 2005 r., a druga to Porozumienie Regionalno-Rządowe podpisane 5 października tegoż roku. Główny i najważniejszym zadaniem było koordynowanie, a równocześnie dynamizowanie działań związanych z restrukturyzacją Górnego Śląska. Do koordynacji, a przede wszystkim w celu zapewnienia środków finansowych na realizację przedsięwzięć związanych z tym kontaktem w grudniu 1995 r. powołano Fundusz Górnośląski SA. Niewątpliwie idea tego funduszu nawiązywała do francuskiego DATAR-u. Jednak w porównaniu z tą instytucją główne cele tego funduszu były nieco skromniejsze; miał on sprzyjać rozwojowi rynku kapitałowego, przedsiębiorczości i tworzeniu nowych miejsc pracy. Jednak 4 września 2001 r. Skarb Państwa przekazał swoje udziały Marszałkowi Województwa Śląskiego. Spowodowało to faktyczne wycofanie się rządu z tej instytucji, która ze względu na ograniczone środki stała się jedną z wielu instytucji regionalnych wspierających rozwój małej przedsiębiorczości. Jest to niewątpliwie potrzebny zakres działań, jednak oderwanie od źródeł rządowych skazuje tę instytucję na rywalizację o ograniczone zasoby finansowe marszałka i nadaje jej tylko regionalny charakter.

3. Zmiany w realizacji kontraktu regionalnego w latach 2000-2010

Kontrakt wojewódzki jako powszechny instrument polityki regionalnej wprowadzony został ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego [DzU nr 48, poz. 550] następnie znalazł się w zapisach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju [DzU nr 116, poz. 1206], a także potwierdzono go w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [DzU nr 227, poz. 1658]. Przy czym Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, mimo potwierdzenia funkcjonowania kontraktu w swoich zapisach, dokonała przewartościowania polityki regionalnej, w której podstawą stał się plan, a nie pojęcie rozwoju regionalnego. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki regionalnej z kolei ma bardzo ogólny charakter, tworzący wyłącznie ramy do koordynacji rozwoju społecz-

no-ekonomicznego, także kontrakty traktuje się w tych zapisach bardzo ogólnie, nie wskazując m.in. zasad ich zawierania.

W pierwszym z tych dokumentów wskazano na obowiązek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do opracowania projektów dwóch zasadniczych dokumentów tj.: narodowej strategii rozwoju regionalnego oraz programu wsparcia. W grudniu 2000 r. RM przyjęła w formie rozporządzenia program wsparcia, który powstał na bazie delegacji ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Istotą było wspieranie samorządów terytorialnych w obszarze rozwoju regionów na bazie programów wojewódzkich poprzez dostarczenie im środków z budżetu państwa (w formie dotacji celowej). Program wsparcia stał się pierwszym dokumentem, który określał i porządkował rolę państwa w rozwoju regionalnym. W praktyce jego realizacja rozpoczęła się z półrocznym opóźnieniem – podpisywanie kontraktów rozpoczęło pod koniec czerwca 2001 r. Idea tych programów była związana z przygotowaniem samorządów do absorpcji funduszy strukturalnych po roku 2004. Ledwo rozpoczęły się kontrakty, a RM 23 października 2001 r. podjęła decyzję o komasacji (grupowaniu) niektórych wydatków w budżecie. Tak decyzja skutkowała koniecznością ponownego negocjowania kontraktów. Zmiany dotyczyły między innymi wydłużenia okresu realizacji na rok 2003, podziału oraz przesunięcia kwoty dofinansowania kontraktów z roku 2001 na lata 2002 i 2003. W czerwcu 2002 r. podpisywano porozumienia w sprawie zmian kontraktów. Środki poznaczone na ten program wyniosły łącznie 6,2 mld zł. Przy czym środki budżetu państwa to 3,4 mld zł. Strona samorządowa udostępniła na realizację kontraktów wojewódzkich kwotę ok. 3,13 mld zł. Na kwoty te składały się głównie środki samorządów gmin – w skali kraju ok. 60%. Ciekawy był algorytm rozdziału dotacji budżetowej pomiędzy poszczególne województwa. Przyjął on postać następującej formuły – „80% środków podzielono pomiędzy wszystkie województwa proporcjonalnie do liczby ich ludności; 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców pomiędzy województwa, w których poziom PKB na mieszkańca jest niższy niż 80% średniego poziomu PKB na mieszkańca w skali kraju; 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których stopa bezrobocia przekraczała w każdym z ostatnich trzech lat 150% średniej krajowej stopy bezrobocia” [www.mrr.gov.pl]. Formuła ta niewątpliwie była bardzo korzystna dla dużych regionów.

Bez wątpienia realizacja kontraktu w tym pierwszym okresie miała żywiołowy charakter, związana była z licznymi zawirowaniami, jednak stanowiła on dobrą podstawę do nauki w strukturach samorządu dotyczących współpracy z innymi ośrodkami sektora finansów publicznych, a w szczególności z rządem. Poza doświadczeniem w zakresie koordynacji współpracy rząd–samorząd było to dobre narzędzie przyspieszonego upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych.

Kontrakty wojewódzkie i związane z nimi program wsparcia w roku 2004 realizowano w okresie obowiązywania dwóch ustaw, tj. ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (8 czerwca 2004 przestała obowiązywać) oraz nowej Ustawy

o Narodowym Planie Rozwoju, co niewątpliwie stanowiło utrudnienie w ich realizacji. Kwota finansowania przeznaczona w tym roku na kontrakty regionalne to 1397,4 mln zł – z czego na współfinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz ich wydatków inwestycyjnych przeznaczono 957 mln zł (150 mln na budowę metra w Warszawie), a pozostałe środki przeznaczono na współfinansowanie ZPORR oraz INTERREG III. Jak wynika z danych zamieszczonych na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, budżet państwa przekazał ostatecznie 84,6% planowanych środków, a samorządy 94,5% – przy czym większość regionów przeznaczyła więcej niż planowano, a jedynie znacznie mniej wyasygnowało województwo mazowieckie.

Kolejne kontrakty wojewódzkie na lata 2005-2006 zostały podpisane na przełomie czerwca i lipca 2005 r. podstawę prawną znalazły już wyłącznie w Narodowym Planie Rozwoju. Środki budżetu państwa przeznaczone w roku 2005 na program wsparcia wynosiły 1170 mln zł. Kwota ta została podzielona następująco:

- kontrakty wojewódzkie (tj. programy operacyjne finansowane wyłącznie środkami krajowymi) – 333 022 tys. zł,
- współfinansowanie ZPORR – 660 000 tys. zł,
- współfinansowanie projektów PT oraz koszty operacyjne IZ ZPORR – 3978 tys. zł,
- współfinansowanie Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III oraz kosztów operacyjnych wdrażania – 23 000 tys. zł.

Ostatecznie wykorzystano 99,6% środków budżetu państwa, natomiast samorząd terytorialny przeznaczył 104,9% planowanych środków. Nowum w tym roku było realizowanie w ramach kontraktów czterech projektów dofinansowywanych środkami z innych pozycji rezerw celowych oraz z rezerwy ogólnej budżetu państwa (na łączną kwotę 70 mln zł). Kwota środków budżetu państwa przeznaczonych z kolei w roku 2006 na program wsparcia wynosiła 1209 mln zł i została podzielona na:

- kontrakty wojewódzkie – 524 080 tys. zł (m.in. 100 000 tys. zł na metro w Warszawie),
- współfinansowanie ZPORR oraz kosztów operacyjnych wdrażania – 661 791 tys. zł,
- współfinansowanie Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III oraz kosztów operacyjnych wdrażania – 23 129 tys. zł.

W tym roku znowu budżet państwa ostatecznie przeznaczył mniej, tj. 89,02%, samorządy zaś 92% planowanych środków.

W roku 2007 postanowiono przeznaczyć z budżetu państwa 591,5 mln zł. Kwota ta nie obejmowała dofinansowania projektów realizowanych w ramach ZPORR przy użyciu środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Ocenia się, że ostatecznie wykorzystano około 86% planowanej kwoty.

W roku 2007 weszła także w życie nowa ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, regulująca zagadnienia kontraktu. Stała się ona

podstawą regulującą dofinansowanie programów operacyjnych, które powiązano w ten sposób bezpośrednio z okresem programowania w latach 2007-2013. Istotną kategorią w tym okresie były krajowe środki publiczne, do których zalicza się środki z budżetu, środki własne, dotacje, pożyczki, kredyty oraz inne, na przykład przychody z prywatyzacji czy też emisji papierów wartościowych (nie zalicza się środków UE i innych publicznych środków pochodzenia zagranicznego). Niezmiernie istotny w realizacji programów operacyjnych stał się wydatek strukturalny, przez który rozumie się krajowe wydatki publiczne poniesione w obszarach interwencji funduszy strukturalnych. Do wydatków strukturalnych należą wszystkie wydatki krajowe związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych (także te, które są w całości finansowe ze źródeł krajowych, ale znajdują się w obszarach i kodach kategorii interwencji funduszy strukturalnych). W efekcie o zaliczeniu danego wydatku do kategorii wydatków strukturalnych nie decyduje paragraf klasyfikacji budżetowej, tylko cel poniesienia. Przy czym 6 kwietnia 2010 r. wprowadzono nową klasyfikację wydatków strukturalnych, określoną przepisami Rozporządzenia Ministra Finansów z 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych [DzU nr 44, poz. 255].

Analizując wydatki strukturalne w okresie od 2004 r., należy wskazać na ich dynamikę, tj. w latach 2004-2007 wyniosły one 128,3 mld zł, a w stosunku do roku 2003 wydatki te wzrosły w 2007 r. w sumie o ponad 73%. Rekordowy pod tym względem był okres 2006-2007, kiedy to udział krajowych wydatków strukturalnych w ogólnej kwocie wydatków sektora finansów publicznych wyniósł 8,2% [Rozwój regionalny... 2009, s. 165].

W dniu 13 lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła, po prawie rocznych konsultacjach, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie. Dokument ten jest obszernym opracowaniem na temat założeń polityki regionalnej w drugim dziesięcioleciu XXI w. w realiach Polski, zmieniającym radykalnie filozofię myślenia o tej polityce¹. Jednym z istotniejszych elementów tego obszernego dokumentu wydaje się punkt 8: „Ramy finansowe”. Tak jak realizowano to w ostatnich latach, w dokumencie tym zakłada się, że podstawowym źródłem finansowania polityki regionalnej będą środki UE przy czym „różnica w stosunku do obecnego okresu programowania będzie [...] polegała nie na kierunkach finansowania (obecnie także jest nim budżet UE), ale na podporządkowaniu wydatkowania tych środków celom polityki wyznaczonej na poziomie krajowym i zapewnieniu mechanizmów większej koordynacji instrumentów różnych polityk wspólnotowych” [Krajowa strategia... 2010, s. 191]. W odniesieniu do kontraktu regionalnego (określonego także mianem kontraktu terytorialnego) wskazuje się na nowe podejście, w którym stwierdza się, że po stronie finansowej te kontrakty będą „angażowały szeroką gamę aktorów polityki regionalnej i obejmowały oprócz środ-

¹ Pełny tekst przyjętego dokumentu znajduje się na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, www.mrr.gov.pl.

ków partnerów samorządowych oraz środków budżetu państwa także środki państwowych funduszy celowych, środki jednostek i innych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych oraz środki prywatne. Wyraźnie wzrastać powinna także rola funduszy pożyczkowych, gwarancji i poręczeń kredytowych oraz oferta innych usług finansowych ze strony banków” [*Krajowa strategia...* 2010, s. 192]. Przy czym mocno podkreśla się znaczenie wzrastającej roli mechanizmów i form partnerstwa publiczno-prywatnego. Szerzej na temat samego kontraktu traktuje załącznik do strategii w punkcie piątym, który brzmi „Zasady funkcjonowania kontraktów terytorialnych” [*Krajowa strategia...* 2010, s. 43]. Według zapisów tego punktu kontrakt terytorialny, jako umowa cywilnoprawna, przeznaczony jest do uzgadniania przedsięwzięć priorytetowych głównie przez podmioty polityki regionalnej (w domyśle samorząd wojewódzki i rząd) i jest przy tym narzędziem pomagającym zwiększyć ich zdolności instytucjonalne. W odniesieniu do przedsięwzięć priorytetowych dopuszcza się ich dwie formy:

- jako przedsięwzięcia wspólne, czyli realizowane przez samorząd i rząd, przy czym są one kluczowe dla obu stron,
- jako przedsięwzięcia komplementarne realizowane i finansowane są oddzielnie przez rząd i samorząd, jednak mają się uzupełniać, wzmacniając przez to procesy rozwojowe występujące w regionie.

Przy czym bez względu na formę, rząd nie może przeznaczyć więcej niż 60% wartości kontraktu co ma zmuszać stronę samorządową do wysiłków w celu poszukiwania środków. Równocześnie w dokumencie tym zaznacza się, że obecnie przedsięwzięcia z zakresu polityki regionalnej są rozproszone na poziomie rządu pomiędzy różne resorty i programy branżowe, co utrudnia ich koordynację. W odnośniku 13. na stronie 45 zapisano istotne informacje; według ich brzmienia, po roku 2013 ma nastąpić integracja różnych instrumentów polityki regionalnej w ramach planowanych zintegrowanych programów rozwoju regionalnego. W wypadku realizacji tej zapowiedzi byłoby to istotne przedsięwzięcie wzmacniające i porządkujące politykę regionalną w naszym kraju. Ostateczna liczba kontraktów oraz czas ich realizacji zostaną ustalone w drodze konsultacji, przy czym zakłada się, że do roku 2013 będzie funkcjonować 16 kontraktów.

4. Wnioski i rekomendacje

Odnosząc się do zapisów KSRR, należy wskazać, że także one mają bardzo ogólny i raczej postulatyczny charakter – wskazują jednak pewne nowe rozwiązania w kwestii zapomnianych już pomalą instrumentów rozwoju regionalnego. Przy dodatkowym ich uszczegółowieniu oraz wprowadzeniu kolejnych, wzmacniających je przepisów prawa jest szansa przywrócenia im roli instrumentu finansowania rozwoju regionalnego. Istotne jest przede wszystkim to, że rozwiązania wskazane w KSRR utrzymują kontrakt regionalny, który w ostatnim okresie został znacznie osłabiony w wyniku poniekąd zrozumiałych powodów, tj. konieczności koncentracji uwagi na ab-

sorpcji znacznych środków unijnych w okresie 2007-2013. Oceniając cały okres funkcjonowania kontraktów w Polsce, trzeba stwierdzić, że nie zostały one nawet w minimalnym zakresie wykorzystane jako instrument, a zarazem podstawowy sposób finansowania polityki regionalnej. Ich realizacja i sposób zawierania wskazują na słabość naszej polityki regionalnej i jej miejsce w priorytetach kolejnych rządów. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie kontraktów regionalnych (szczególnie w okresie 2001-2003) ukazały wiele niedociągnięć i błędów, przy czym samą ideę należy uznać za rozwiązanie pozytywne w zakresie systematyzacji i ułożenia wspólnych działań rządu i samorządu w kształtowaniu rozwoju regionalnego. Z tych powodów, mimo licznych zastrzeżeń, doświadczenia nabyte w trakcie realizacji kontraktów nie powinny być zaprzepaszczone i dobrze się stało, że przyjęty nowy dokument strategiczny wskazuje na utrzymanie tego rozwiązania. Przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, że budżet państwa notorycznie dokonywał „oszczędności” na kontraktach, a samorządy terytorialne w większości wypadków przeznaczały więcej, niż planowały, co może świadczyć m.in. o ich determinacji w kreowaniu rozwoju własnego regionu.

W stosunku do realizacji kontraktów w Polsce można sformułować kilka propozycji i zaleceń. Przykładowo wskazane jest dostosowanie czasu realizacji kontraktów do okresu programowania budżetowego UE przy równoczesnym uporządkowaniu i uściśleniu zapisów prawa w tej materii. Osobną, ale nie mniej ważną kwestię stanowi sposób zawierania kontraktów, zabezpieczania środków na ich realizację czy też monitorowanie ich wykonania. Kontrakty w swoich zapisach powinny dawać większe możliwości elastycznego działania samorządom, a z drugiej strony Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powinno być koordynatorem międzyministerialnym jako przedstawiciel rządu w zakresie polityki regionalnej (a przynajmniej realizacji kontraktów). Oczywiście takich zaleceń można formułować jeszcze wiele, ważne jest jednak, żeby nie zaprzepaścić ponaddziesięcioletniego doświadczenia (choć i w przeważającym obszarze negatywnych) w zakresie kontraktów regionalnych.

Literatura

- Décisions en Ciact du 6 mars 2006*, <http://www.diact.gouv.fr>, 15.06.2011.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych, DzU nr 44, poz. 255.
- Kozak M., *Narzędzia finansowania rozwoju regionalnego*, „Gospodarka Narodowa” 1997, nr 6, s. 35.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.
- Markowski T., Kot J., *Ideogram – przewodnik metodyczny restrukturyzacji regionalnej na przykładzie województwa radomskiego*, ZZMiR UŁ, Łódź 1994, s. 13.
- Parteka T., *Rola instytucji wspierających rozwój regionalny (w tym agencji rozwoju regionalnego) w systemie wdrażania nowej polityki regionalnej*, <http://www.mrr.gov.pl>, 15.06.2011.

Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2009, s. 165.

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, DzU nr 48, poz. 550.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, DzU nr 116, poz. 1206.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU nr 227, poz. 1658.

Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2000, s. 341.

Źródło internetowe

www.mrr.gov.pl.

REGIONAL CONTRACT IN POLAND AS A SOURCE OF REGIONAL POLICY FINANCING – RETROSPECTIVE APPROACH

Summary: In the regional development as well as in other fields of economy the important thing is not only to show the activity area but also its financing aspects. One of Polish solutions, based on French experiences, is regional contract. Its previous activity is not so good as can be expected. The principles of new strategic documents show that this instrument is useful. However, without complex reconstruction it cannot function correctly.