

Katarzyna Lotko

Uniwersytet Opolski

INSTYTUCJE I INSTRUMENTY POLITYKI REGIONALNEJ. ZARYS PROBLEMATYKI

1. Wstęp

W warunkach zmian zachodzących we współczesnej gospodarce kategoria regionu pozostaje niezmiennie ważnym przedmiotem poznania, badania i działania. Zmienia się jednak sposób traktowania regionu jako obiektu wymagającego identyfikacji, analizy i zarządzania. Nie jest on już traktowany jedynie jako jednostka przestrzenna będąca elementem organizacji terytorialnej kraju¹, lecz jako samoistny podmiot praw i obowiązków, a także podmiot gospodarczy [12, s. 40].

W uchwalonej w 1988 r. przez Parlament Europejski „Wspólnotowej karcie regionalizacji” region został zdefiniowany jako obszar stanowiący wyraźną jednostkę geograficzną, występującą na najwyższym poziomie podziału terytorialnego kraju, której ludność wyróżnia się określonymi elementami, takimi jak: język, kultura, tradycje. Zasadniczymi cechami regionu powinny być także: samodzielność finansowa (własny majątek, budżet) oraz prawo współdziałania w rozstrzygnięciach podejmowanych przez państwo i wspólnoty Europejskie².

Polityka regionalna to świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca do rozwoju regionalnego. Polityka regionalna może być prowadzona

¹ Region jest rozumiany przede wszystkim jako największa jednostka podziału administracyjnego kraju, czyli obecnie w Polsce województwo (zob. [19, s. 16]).

² Karta regionalizacji nie ma charakteru wiążącego, jest aktem zalecającym. Będąc załącznikiem do uchwalonej przez Parlament Europejski „Rezolucji o polityce regionalnej Wspólnoty i o roli regionów”, wyznacza pewien wzorzec przeprowadzania podziału zadań w strukturze państwa pomiędzy władze centralne a samorząd regionalny (zob. [7, s. 13, 14; 16, s. 198]).

jako polityka interregionalna, a więc polityka centralnych organów władzy publicznej wobec regionów, oraz jako polityka intraregionalna, a więc polityka prowadzona przez organy władzy publicznej w regionach. W celu uniknięcia utożsamiania polityki regionalnej z polityką państwa wobec regionów często używa się pojęcia polityki rozwoju regionalnego, które implikuje nacisk na politykę intraregionalną, a nie wyklucza polityki interregionalnej [19, s. 16].

W aktualnych poglądach na rozwój regionalny za jego główny czynnik motoryczny powszechnie uznaje się mobilizowanie endogenicznego potencjału, którego celem jest uruchomienie i utrwalenie procesów społeczno-gospodarczego rozwoju. Rozwój regionalny jest rozumiany przy tym jako działania podejmowane głównie z woli instytucji polityki regionalnej, wykorzystujące cały potencjał rozwojowy oraz dostępne instrumenty polityki regionalnej.

Budowa modelu polityki regionalnej w Polsce pozostaje obecnie w ścisłym związku z integracją ze strukturami europejskimi. Akcesja do struktur UE spowodowała, że w ostatnich latach zostało podjętych wiele działań na rzecz stworzenia instytucjonalnych podstaw polityki regionalnej oraz tworzenia instrumentów umożliwiających jej realizację. Dotychczasowe dostosowania do integracji w obszarze polityki regionalnej cechuje wiele pozytywnych aspektów, jednak nie są one pozbawione wad i merytorycznego niedopracowania.

Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia instytucji i instrumentów polityki regionalnej. Między strukturą i sposobem funkcjonowania instytucji polityki regionalnej a skutecznością działania instrumentów istnieje ważny związek. To właśnie instytucje posługują się instrumentarium, a ich status, uprawnienia oraz umiejętności determinują w praktyce efektywność polityki regionalnej. W artykule zostaną przedstawione różne podmioty realizujące politykę regionalną w Polsce, szczególna uwaga będzie poświęcona omówieniu instytucji realizujących politykę intraregionalną.

2. Instytucje polityki regionalnej

Realizacja polityki regionalnej musi opierać się na sieci instytucji³ do tego celu przygotowanych, działających na poziomach: centralnym, regionalnym i lokalnym.

Kierunki polityki regionalnej kształtują się pod wpływem wielu instytucji, organizacji, podmiotów działających w regionie i na rzecz regionu oraz na poziomie kraju i w przestrzeni międzynarodowej (np. Unii Europejskiej).

³ Pojęcie „instytucja” zostało obszernie omówione w pracy B. Gonciarz, która autorka przytacza wiele definicji tego pojęcia, twierdząc np. za C. Offem że: „socjologia, nauki polityczne, ekonomia, ale także różne gałęzie historii, antropologii i prawa – nie mogłyby obejść się bez pojęcia instytucjonalizacja”. W rezultacie autorka definiuje „instytucję” jako kompleksowy zbiór reguł (zasad postępowania) i procedur, które rządzą przebiegiem pewnego rodzaju interakcji społecznych. Reguły określają, jakie zachowanie jest prawidłowe w danych, konkretnych warunkach. Są one intersubiektywnie podzielane przez uczestników danej zbiorowości i w ten sposób nabierają charakteru zbiorowego atrybutu. Procedury z kolei określają to, w jaki sposób aktorzy i organizacje mogą ustanawiać reguły [8, s. 24-34].

Układ instytucjonalny jest definiowany jako uformowany w przekroju regionalnym zespół instytucji i organizacji, których celem działania jest sterowanie rozwojem (w tym programowanie), promowanie, inicjowanie lub kontrolowanie postępów w rozwoju regionu wraz z występującymi między tymi instytucjami powiązaniami oraz oddziaływaniem na ich otoczenie zewnętrzne [10, s. 8].

Postęp transformacji w Polsce ujawnił luki w systemie organizacyjnym i instytucjonalnym, który okazał się nieprzygotowany do wdrażania nowoczesnej, zdecentralizowanej polityki regionalnej⁴. Po reaktywacji w 1990 r. samorządów gminnych formułowano coraz ostrzej opinie, że konieczne jest spełnienie podstawowego warunku ustrojowej efektywności polityki regionalnej, za jaki uważano wykreowanie podmiotu tej polityki na szczeblu między „centrum” a samorządową gminą. Decentralizacja polityki regionalnej byłaby sama przez się czynnikiem poprawy efektywności tej polityki, gdyż usytuowałaby środki i uprawnienia na szczeblu najbardziej predestynowanym do podejmowania racjonalnych decyzji lokacyjnych [11, s. 21].

W wyniku reformy terytorialnej organizacji Polski w 1999 r. utworzone zostały województwa⁵. Oprócz samorządu województwa na jego obszarze działają także samorządy lokalne – gminne, miejskie i powiatowe⁶ – każdy w zakresie ustawowo określonych kompetencji. Na poziomie regionalnym działa równolegle administracja rządowa, której przypisano także zadania związane z rozwojem gospodarczym regionu⁷. W rezultacie niejednoznacznego określenia zadań i kompetencji różnych organów władzy i instytucji działających w skali regionu oraz ze względu na nadmiernie scentralizowany system finansów publicznych i niedokończony proces ekonomicznego upodmiotowienia regionów okazało się, że samorząd regionalny nie ma wystarczających warunków, ani organizacyjno-prawnych, ani finansowych, do realizacji swojego głównego zadania, czyli prowadzenia polityki regionalnej

⁴ „Zasady polityki regionalnej państwa” (tekst zaktualizowany na podstawie wniosków z „Raportu o polityce regionalnej” zaakceptowanego przez Radę Ministrów w dniu 23 czerwca 1995 r.), Centralny Urząd Planowania, Warszawa, czerwiec 1995, s. 42. Zob. także: [14, s. 161-164].

⁵ Nowo powołane województwa reguluje ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r. (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). Ustawa ta (art. 11.2.) stwierdza, iż samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składają się:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki a sferą gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie,
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

⁶ Działalność powiatów reguluje ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

⁷ Ustawa o administracji rządowej w województwie z 5 czerwca 1998 r. (DzU nr 91, poz. 577 z późn. zm.).

[17, s. 264-274]. W 2000 r. uchwalono Ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego⁸, która stanowiła wyraźny postęp w opracowaniu zasad realizacji polityki regionalnej, dawała rządowi dodatkowe możliwości podejmowania interwencji w obszarach wyznaczonych narodową strategią rozwoju regionalnego, a regionom przypisywała bardziej aktywną rolę jako stronie kontraktu. Zmiany te jednak okazały się niewystarczające, aby uznać, że władze regionalne są pełnoprawnym pomiotem realizującym politykę intraregionalną.

Oprócz instytucji rządowych i regionalnych (jednostek samorządu terytorialnego – głównie samorządu wojewódzkiego) ważną funkcję w implementacji polityki regionalnej powinny pełnić instytucje szczebla regionalnego współpracujące z samorządami terytorialnymi. Są to podmioty niepubliczne, a także quasi-publiczne (NGOs – *Non-Governmental Organizations*). W grupie wewnętrznych uwarunkowań rozwoju regionalnego istnieje – jak wspomniano – luka instytucjonalna polityki intraregionalnej. Problem ten dotyczy szczególnie nowoczesnych instytucji wspomagających proces negocjacji, programowania, planowania i realizacji zadań regionalnych, instytucji tworzących środowisko sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości oraz tworzących warunki, jeżeli nie do pobudzania, to przynajmniej do absorpcji procesów innowacyjnych w gospodarce. Najczęściej ma się na uwadze właśnie instytucje poza- i parapubliczne (NGOs), takie jak: agencje rozwoju regionalnego, agencje działające na rzecz inicjatyw lokalnych, fundacje inicjatyw społeczno-ekonomicznych, fundacje działające na rzecz rozwoju gospodarczego, inkubatory oraz ośrodki doradztwa i wspierania przedsiębiorczości, kluby przedsiębiorczości, izby gospodarcze, stowarzyszenia branżowe i handlowe. Ważnym w tym względzie zagadnieniem jest nie tylko ilość i jakość odpowiednich instytucji, ale także warunki i możliwości ich działania, tworzące odpowiedni układ instytucjonalny, ich współdziałanie na rzecz uzgodnionych przedsięwzięć.

Po kilku latach transformacji ustroju gospodarczego Polski w dalszym ciągu bardzo rzadko mamy do czynienia z całkowicie wykształconymi sieciami współpracy instytucjonalnej na poziomie regionalnym. Wynika to m.in. z braku pełnego upodmiotowienia poziomu administracji wojewódzkiej, krótkiego okresu funkcjonowania większości podmiotów otoczenia rynkowego oraz koncentracji większości podmiotów na działaniach doraźnych [9, s. 26-27].

Bardzo duże znaczenie dla tworzenia zasad polityki regionalnej i w konsekwencji do tworzenia jej ram instytucjonalnych ma akcesja Polski do Unii Europejskiej. Tworzenie ram instytucjonalnych stało się niezbędnym działaniem do prowadzenia polityki regionalnej tak, aby zasady nią kierujące były zgodne z zasadami realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Tworzenie spójnego systemu polityki rozwoju powinno się odbywać przez włączanie w procesy programowania i realizacji polityki regionalnej jak największego kręgu partnerów reprezentujących samorządy terytorialne, organizacje spo-

⁸ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

łeczne, gospodarcze, naukowe. Działalność wszystkich wymienionych podmiotów kształtuje wizerunek regionu i jego strukturę, a związki funkcjonalne między tymi podmiotami tworzą bogatą sieć powiązań społeczno-gospodarczych.

3. Instrumenty polityki regionalnej

Warunkiem prowadzenia skutecznej polityki rozwoju regionalnego jest odpowiednio dobrana instrumentacja, która w krajach Europy Zachodniej została niezwykle rozbudowana⁹. Skuteczna polityka regionalna wymaga spełnienia drugiego (oprócz pełnego upodmiotowienia regionów oraz utworzenia dobrej sieci współpracy między wszystkimi instytucjami działającymi na rzecz polityki regionalnej) warunku, jakim jest wyposażenie podmiotów polityki regionalnej w niezbędny zestaw narzędzi jej realizacji, do których należą: wyspecjalizowany system programowania rozwoju regionalnego i system instrumentów oddziaływania pośredniego (głównie ekonomicznego), zapewniający skuteczność osiągania zamierzonych celów [14, s. 164].

Wśród instrumentów polityki regionalnej szczególną rolę powinno odgrywać planowanie regionalne¹⁰. W wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej planowanie regionalne spełnia funkcję ważnego narzędzia polityki regionalnej w wymiarze międzynarodowym i państwowym. Jest ponadto oczywiście narzędziem polityki intraregionalnej, prowadzonej przez różne, w zależności od terytorialnej organizacji państwa, organy władzy publicznej. Aktywizacja polityki i planowania regionalnego w Europie Zachodniej w ostatnich latach jest zarazem skutkiem i przyczyną wzrastającego znaczenia problematyki rozwoju regionalnego w działalności organizacji międzynarodowych, przede wszystkim Unii Europejskiej. Wielkość bezwzględna i relatywna funduszy regionalnych UE systematycznie rośnie, a planowanie regionalne w krajach członkowskich jest w znacznym stopniu dyscyplinowane przez procedury aplikacji i środki z tych funduszy [11, s. 24-25].

Ukształtowany wachlarz instrumentów powinien być przede wszystkim skuteczny i niesprzeczny z ustawowymi uregulowaniami w skali kraju, a także powinien umożliwiać działania w zróżnicowanych jednostkach terytorialnych. Podstawowym narzędziem regionalnej polityki gospodarczej jest program rozwoju regionalnego. Stanowi on podstawę osiągania celów polityki regionalnej w trzech płaszczyznach: ekonomicznej, społecznej i ekologicznej [1, s. 22]. W 2000 r. nowo po-

⁹ Świadczą o tym np. regularne publikacje, co dwa lata zlecane przez Unię Europejską wydawnictwu Uniwersytetu Strathclyde w Glasgow, zatytułowane *European Regional Incentives*, zawierające wykaz stosowanych przez politykę regionalną bodźców i narzędzi. Zob. [18, s. 178-179].

¹⁰ W latach 70. utożsamiano plan regionalny z planem przestrzennego zagospodarowania województwa. Planowanie regionalne funkcjonowało od 1961 r., a regulowały je kolejne ustawy o planowaniu przestrzennym. Po 1990 r. podstawą prawną planowania regionalnego w Polsce była Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (przyjęta w całkowicie odmiennych warunkach ustrojowych). Dokument ten został zastąpiony Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. Obecnie pojęcie planowania regionalnego wykracza poza sferę właściwą dla planowania przestrzennego, w tym także – poza sferę wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, częściowo tylko „nakładając” się na tę sferę. Zob. więcej [11, s. 24-29].

wstałe województwa opracowały swoje strategie rozwoju, które stały się najważniejszymi dokumentami wskazującymi kierunek rozwoju regionu¹¹. W tym samym roku uchwalona ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹² wprowadziła nowe instrumenty, w postaci: Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR) oraz kontraktu wojewódzkiego, pozwalający na dwustronne uzgodnienie, jakiego typu przedsięwzięcia, zgodnie z NSRR oraz strategią regionalną, będą mogły być wsparte z poziomu krajowego.

Kontrakty wojewódzkie przyjęte na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie Programu wsparcia na lata 2001-2002¹³, zawarte po raz pierwszy w czerwcu 2001 r., zostały przedłużone na rok 2003. Następnie zawarto kontrakty na 2004 r. oraz na lata 2005-2006¹⁴. Kontrakty wojewódzkie stały się nową formą wspierania przedsięwzięć rozwojowych. Stały się umową cywilnoprawną między rządem a samorządem wojewódzkim, w której zaznaczyła się jednak nierównowaga praw tych stron. Rząd ma bez porównania większe prawa do zmian kontraktu niż samorząd. Podczas realizacji kontraktów pojawia się wiele trudności, przede wszystkim szczupłość środków, jakie są przeznaczane dla regionów. Doświadczenia zebrane podczas programowania kontraktów i ich realizacji posłużyły jednak bezpośrednio przygotowaniom Polski do udziału w polityce strukturalnej Unii Europejskiej.

Jednym z ważniejszych dokumentów określających strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest *Narodowy plan rozwoju na lata 2004-2006* (NPR)¹⁵. W dokumencie tym sformułowane zostały cele i opis strategii zmierzającej do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z krajami oraz regionami Unii Europejskiej. W przyjętym dokumencie wskazane są kierunki i wielkości planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych. Określono także sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej w okresie realizacji NPR. Narodowy plan rozwoju jest realizowany przez siedem programów operacyjnych: pięć jednofunduszowych sektorowych programów ope-

¹¹ Zgodnie z art. 11. 1. ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa strategię rozwoju województwa określa samorząd województwa. Strategia ta uwzględnia w szczególności następujące cele: 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 oraz pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej. Strategia rozwoju województwa jest opracowywana przez samorząd województwa po przyjęciu jej w drodze uchwały przez sejmik województwa jest przedkładana do wiadomości ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie.

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

¹³ DzU nr 122, poz. 1326.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002 (DzU nr 73, poz. 666).

¹⁵ Dokument ten został przygotowany na podstawie wytycznych zawartych w rozporządzeniu nr 1260/1999 WE z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (DzUz WE L 161 z 26.06.1999 r.).

racyjnych (SPO), dotyczących: wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, rozwoju zasobów ludzkich, restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa i przetwórstwa ryb, infrastruktury transportowej. Oprócz programów sektorowych realizowany jest wielofunduszowy Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) – zarządzany na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie wojewódzkim. Ponadto opracowany został program operacyjny pomocy technicznej, służący wsparciu wdrażania funduszy strukturalnych.

Ważnym aspektem realizacji polityki intraregionalnej jest uruchomienie przez jednostki samorządu terytorialnego instrumentów ekonomicznych. Wśród nich można wymienić:

- stosowanie ulg podatkowych,
- wprowadzenie zróżnicowania w podatkach i opłatach,
- regionalną promocję gospodarczą,
- program kredytów i pożyczek dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- współdziałanie w tworzeniu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Innym ważnym instrumentem realizacji polityki intraregionalnej, który umożliwia w głównej mierze uruchomienie wymienionych narzędzi, jest wyposażenie podmiotów realizujących tę politykę (głównie jednostek samorządu terytorialnego) w odpowiednie źródła dochodów. Źródła dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały unormowane w kilkunastu ustawach i kilkudziesięciu aktach wykonawczych wydanych na podstawie delegacji wynikających z tych ustaw. Podstawowe ustawy ustrojowe zawierają rozdziały poświęcone gospodarce finansowej lub finansom danego szczebla samorządu terytorialnego. W Konstytucji RP z 1997 r. zapisano, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej¹⁶. Zapisy te jednakże nie mają odzwierciedlenia w rzeczywistości. Źródła dochodów własnych samorządów terytorialnych nie zostały dostosowane do zadań wynikających z ustaw ustrojowych i kompetencyjnych. Po 1998 r. przesunięciu na samorządowe organy województw poważnych zadań w dziedzinie oddziaływania na rozwój regionów nie towarzyszyły odpowiednie decyzje wyposażające te organy w niezbędne środki.

Sprawę instrumentalizacji funkcji władz regionalnych w dziedzinie prowadzenia polityki intraregionalnej należy uważać w dalszym ciągu za otwartą¹⁷ [20, s. 20-21].

¹⁶ Konstytucja dzieli dochody samorządowe na dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa. Stosuje się wiele kryteriów klasyfikacji dochodów, jst, wśród których najpowszechniej wskazuje się na dochody własne, tj. dochody tworzone przez wpływy trwale związane z ich budżetem, oddane samorządom bezterminowo i w całości. Uzupełnieniem takiej prostej klasyfikacji są dochody zewnętrzne (zasilające) budżetu samorządów terytorialnych, które obejmują zbiór wpływów ze wszystkich pozostałych dostępnych źródeł (zob. [6, s. 84-85]).

¹⁷ Na temat aktualności i sensu ekonomicznego przekazania samorządowi województwa prawa do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego pisze także Z. Gilowska, twierdząc również, że problemem jest brak zdolności samorządu województwa do finansowania własnej polityki rozwoju regionalnego z własnych zasobów finansowych [3, s. 8-9]. Więcej na ten temat: [4, s. 144-171; 5, s. 100].

Można bowiem uznać, iż zwiększenie kompetencji bez zwiększenia niezależności finansowej nowych jednostek podziału terytorialnego kraju stanowiło reformę pozorną¹⁸ [5, s. 100].

4. Podsumowanie

Polska polityka regionalna znajduje się w przełomowym momencie. Polska weszła już w procedury i struktury decyzyjne europejskiej polityki regionalnej. Uczestnictwo w tym systemie wymaga własnej, wewnętrznej instytucjonalizacji i instrumentalizacji systemu polityki regionalnej państwa i mobilizacji sił, tak aby jak najlepiej wykorzystać fundusze europejskie. Dobra organizacja wewnętrzna polskiej polityki regionalnej nie może ograniczyć się do szczebla centralnego i pracy różnych instytucji rządowych, które powinny znać mechanizmy i zwyczaje panujące w Komisji Europejskiej. Problem skutecznej polityki regionalnej leży także, a może przede wszystkim, w regionach. Można już mówić o ustabilizowaniu się w Polsce nowego podziału terytorialnego kraju i roli samorządu wojewódzkiego w strukturach decyzyjnych państwa. Jednak wyraźnie widoczna jest słabość tego samorządu i ciągłe oczekiwanie na dokończenie reformy administracji publicznej [13, s. 59-60].

W ostatnich 15 latach polski samorząd terytorialny wykształcił wiele procedur i instytucji pozwalających decydować wspólnotom lokalnym o własnym rozwoju społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Okres ten stał się również czasem pozyskiwania wielu doświadczeń w tej dziedzinie, które w licznych sytuacjach umocniły demokrację lokalną i pozytywnie wpłynęły na procesy zachodzące w regionach. Niemniej jednak, wzrost oczekiwań społecznych wobec samorządu terytorialnego oraz polityka zarówno państwa, jak i Unii Europejskiej stawiają przez władzami regionalnymi nowe wyzwania dotyczące profesjonalizmu w zarządzaniu tą jednostką samorządową [2, s. 269-270]. Jednakże instrumenty ekonomiczne będące w dyspozycji władz regionalnych są zbyt skromnie wyposażone w możliwości realnego oddziaływania na procesy rozwoju.

Polityka regionalna, aby była skuteczna, powinna być właściwie zinstytucjonalizowana oraz powinna dysponować odpowiednimi instrumentami, w szczególności instrumentami finansowymi i prawnymi. Konieczne jest podnoszenie zdolności województw do realizacji własnych strategii rozwoju, programów rozwoju województwa, regionalnych programów operacyjnych i polityki regionalnej państwa. Chodzi o pogłębienie decentralizacji, o pełną ekonomiczną podmiotowość samorządów terytorialnych, o ważne zmiany legislacyjne w obszarze finansów publicznych, w tym dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁸ Na temat kontrowersji i istotnych zastrzeżeń, jakie budził sposób i tryb prowadzenia prac nad reformą systemu zarządzania państwem i jego terytorialnej organizacji, pisze m.in. Z. Mikołajewicz: „Głównymi była sekwencja prac nad reformą, która rozpoczęła się od propozycji reform strukturalnych, dotyczących ilości, wielkości, granic województw i powiatów, zamiast rozwiązań funkcjonalnych na temat tego, czym mają się one zajmować, jakie zadania realizować, za co ponosić odpowiedzialność, jakimi środkami będą mogły dysponować” [15, s. 328-329].

Literatura

- [1] Bagdziński S., Konkel J., *Instrumenty promowania i wspierania rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości*, [w:] *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, red. W. Maik, „Biuletyn KPZK PAN” 1997 z. 177.
- [2] Baron M., Będziński M., *Efekty mnożnikowe wydatków komunalnych w aspekcie zarządzania rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, red. A. Klasik, „Biuletyn KPZK PAN” 2003 z. 208.
- [3] Gilowska Z., *Finansowanie rozwoju regionalnego*, „Magazyn Finansowy INFOR”, 2001 nr 30 (949).
- [4] Gilowska Z., *Możliwości i bariery prowadzenia polityki regionalnej*, [w:] *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, red. J. Szomburg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- [5] Gilowska Z., *Reforma finansów publicznych*, [w:] *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Instytut Spraw Publicznych, Wydawnictwo „Scholar”, Warszawa 2001.
- [6] Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo „Municipium”, Warszawa 1998.
- [7] Gilowska Z., Wysoka E., Płaskonka J., Prutis S., Stec M., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997.
- [8] Gonciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności – aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.
- [9] Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski*, „Biuletyn KPZK PAN”, 1998 z. 185.
- [10] Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Instytucjonalne przesłanki rozwoju regionalnego Polski*, „Studia KPZK PAN”, 1997 T. CVI.
- [11] Kołodziejski J., Pyszkowski A., Szlachta J., *Kształtowanie rozwoju regionalnego w warunkach transformacji systemowej Polski*, [w:] *Kształtowanie rozwoju regionalnego i osadniczego w warunkach transformacji systemowej*, red. J. Szlachta, „Biuletyn KPZK PAN”, 1996 z. 173.
- [12] Kuciński K., *Ewolucja relacji państwo-region*, [w:] *Nowe kierunki badawcze w regionalistyce. Nowe doświadczenia polityki regionalnej*, red. R. Domański, „Biuletyn KPZK PAN”, 2003 z. 204.
- [13] Kuźnik F., *Decentralizacja jako podstawa partnerstwa w regionie*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, red. A. Klasik, „Biuletyn KPZK PAN”, 2003 z. 208.
- [14] Mikołajewicz Z., *Procesy restrukturyzacji przemysłu w regionach*, Uniwersytet Opolski, Opole 1995.
- [15] Mikołajewicz Z., *Gospodarcze funkcje samorządu terytorialnego w nowym systemie administracji publicznej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, T. 1, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
- [16] Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- [17] Pietrzyk I., *Polityka regionalna w Polsce. Próba oceny krytycznej*, [w:] *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J.J. Tomidajewicz, AE, Poznań 2003.
- [18] Pietrzyk I., *Polityka rozwoju regionalnego w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Strategie wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1996.

- [19] Szlachta J., *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1996.
- [20] Winiarski B., *Rozwój regionalny Polski a polityka makroekonomiczna*, [w:] *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Uniwersytet Opolski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000.

THE INSTITUTION AND THE INSTRUMENTS OF REGIONAL POLITICY. THE OUTLINE OF THE PROBLEMS

Summary

The formation of regional policy in Poland is in relevance with European structures' integration. The Polish accession to the European Union caused that there are a great many activities taken up to create some institutional background of regional policy and the instruments of its realisation. There are a great many positive aspects of adjustment of regional politics integration. However, one can notice some disadvantages so there is a need for essential improvement.

The main goal of this article is to present the institutions and instruments of regional policy. There is huge relationship between structure and the working form of regional policy. These institutions use the instruments and their status, authorisation and skills determine the effectiveness of regional policy. The paper presents various institutions in Poland and the instruments which let them realise the regional policy.