

Małgorzata Galecka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PODZIAŁ ZADAŃ I KOMPETENCJI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE W ZDECENTRALIZOWANYM SYSTEMIE POLITYKI REGIONALNEJ

Streszczenie: Polityka regionalna to całokształt oddziaływań władz publicznych (władz centralnych i regionalnych) na proces rozwoju oraz zagospodarowania przestrzennego regionów. Działania te powinny stanowić element łączący i koordynujący przedsięwzięcia sektorowe władz rządowych z tymi realizowanymi na poziomie regionalnym. Mimo wyposażenia organu wykonawczego samorządu województwa w wiele istotnych kompetencji, w województwie nie występuje równowaga władzy administracji publicznej. Przedmiotem artykułu jest analiza regulacji prawnych dotyczących podziału zadań z zakresu polityki interregionalnej oraz intraregionalnej w świetle takich zasad, jak subsydiarność w podziale zadań i kompetencji, decentralizacja władzy, równowaga w administracji publicznej.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, polityka interregionalna, polityka intraregionalna, administracja rządowa w terenie, samorząd województwa.

1. Wstęp

Polityka regionalna to oddziaływanie państwa oraz występujących w jego imieniu władz centralnych i regionalnych na proces rozwoju oraz zagospodarowania przestrzennego regionów [Winiarski 2004, s. 75]. Powinna stanowić element łączący i koordynujący wiele działań sektorowych władz rządowych z działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym [zob. Bieńkowska 2008]. Polityka regionalna może być też rozumiana jako całokształt działań władz publicznych (zarówno centralnych, jak i terytorialnych), podmiotów prywatnych, różnych instytucji oraz organizacji w regionach, mających na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarek regionalnych, zdynamizowanie rozwoju w regionach oraz redukcjonowanie przestrzennych dysproporcji rozwoju [<http://pl.wikipedia.org>]. Działania te związane są z wieloma obszarami działalności sektora publicznego, m.in. z polityką finansową, gospodarczą, przestrzenną, inwestycyjną, społeczną, z ochroną środowiska, a także polityką zagraniczną. Przy czym niezwykle istotne jest, aby działania te realizowane były w sposób spójny i równoległy, gdyż tylko wtedy będą przekładały się na wzrost (społeczno-gospodarczy) regionów.

W skali kraju podstawowe zadania w zakresie ustalania celów i instrumentów polityki regionalnej należą do instytucji rządowych. Instytucje te działają w obszarze ukierunkowania procesów rozwoju regionów w ujęciu makroprzestrzennym i wytyczania zmian w przestrzennym zagospodarowaniu terytorium państwa. To do kompetencji administracji rządowej powinno należeć planowanie i eliminacja międzyregionalnych dysproporcji rozwojowych, zwłaszcza służących przyspieszaniu rozwoju regionów opóźnionych, stymulowaniu i wspieraniu restrukturyzacji regionów depresyjnych, a także prowadzenie działań w zakresie rozbudowy i modernizacji podstawowej infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej zespalających regiony kraju [Winiarski, Patrzalek 1994, s. 20]. Rządowa polityka regionalna powinna być podporządkowana długofalowej polityce rozwoju kraju, a jej cele nie mogą pozostawać w sprzeczności z celami rozwoju kraju.

Do zadań instytucji rządowych należy też znaczna część działań związanych z rozwojem regionalnym, które wiążą się z koniecznością międzyregionalnej redystrybucji środków budżetowych – zwłaszcza w zakresie wspierania regionów słabszych ekonomicznie, a także z koniecznością dokonywania regulacji w stosunkach z zagranicą [Winiarski, Patrzalek 1994, s. 20]. Uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej zobowiązuje także rząd do współpracy z organami unijnymi i z Radą Europy¹, które wspólnie prowadzą ogólnoeuropejską politykę regionalną.

Polityka rozwoju w danym regionie powinna być prowadzona przez władze samorządu terytorialnego, w szczególności przez samorząd województwa. Działania podejmowane przez stosowne organy samorządowe na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu nie powinny pozostawać w sprzeczności z celami rozwoju kraju. W polityce regionalnej istnieje więc konieczność wzajemnej współpracy organów administracji rządowej z administracją samorządową.

Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych dotyczących podziału zadań z zakresu polityki interregionalnej oraz intraregionalnej w świetle takich zasad, jak subsydiarność (w podziale zadań i kompetencji), decentralizacja władzy, równowaga w administracji publicznej. W tym celu przedstawione zostaną zadania i kompetencje administracji rządowej w terenie (województwa) oraz samorządu województwa (w szczególności zarządu województwa) w odniesieniu do szeroko rozumianego rozwoju regionalnego. W artykule zostały również wskazane liczne problemy związane z wdrożeniem obowiązujących w latach 1990-2012 przepisów prawnych oraz ich konsekwencje.

2. Polityka regionalna w latach 1990-1998

W latach 1990-1998 w Polsce na szczeblu centralnym nie funkcjonował organ odpowiedzialny za realizację polityki regionalnej (interregionalnej). Według przyjętych

¹ Szefowie państw i rządów krajów członkowskich, ministrowie spraw zagranicznych, przewodniczący i wiceprzewodniczący komisji spotykają się regularnie, co najmniej dwa razy do roku, jako tzw. Rada Europejska.

rozwiązań organizacyjno-decyzyjnych, do końca 1996 r. politykę regionalną, zawartą w założeniach polityki społeczno-gospodarczej, projektował Centralny Urząd Planowania, uchwałała Rada Ministrów, akceptował (lub nie) Sejm, a urzeczywistniały poszczególne resorty i urzędy centralne – w ramach przyznanych im środków finansowych. Żadna organizacja nie odpowiadała za koordynację działań dążących do podniesienia poziomu rozwoju regionalnego. Po likwidacji Centralnego Urzędu Planowania funkcjonowały dwa główne ośrodki odpowiedzialne za kształtowanie tej polityki. Należy tu wymienić Rządowe Centrum Studiów Strategicznych [Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o rządowym Centrum Studiów Strategicznych], które nastawione było na planowanie kierunków rozwoju, oraz Ministerstwo Gospodarki [Ustawa z dnia 21 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki]. W sposób pośredni za sprawy związane z rozwojem regionalnym odpowiadały również następujące ministerstwa: Pracy i Polityki Socjalnej, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Każde z powyższych ministerstw realizowało swoje zadania bez porozumienia z innymi, gdyż przyjęte rozwiązania organizacyjne nie zapewniały koordynacji działań w kraju w ramach polityki regionalnej. W latach 90. władze centralne realizowały więc politykę regionalną w znacznym stopniu poprzez wyznaczanie zadań resortowych, których realizacja odbywała się w układach terytorialnych [Stawasz 2000, s. 65-66]. „Klasyfikowano więc poszczególne rodzaje polityki państwa według ich przedmiotu. Mieliśmy zatem politykę mieszkaniową, rozwoju rolnictwa, rozwoju miast czy rozwoju różnych branż przemysłowych. Każdą z tych polityk prowadził jeden z resortów, który dbał jedynie o własne interesy. W efekcie dochodziło do niespójnych działań, które nie tylko wzajemnie się nie wspierały, lecz często bywały nawet sprzeczne. Działania takie miały fatalne skutki regionalne. Silne przemysły dostawały duże środki na rozwój, ale ich działania koncentrowały się w niektórych tylko regionach. Następowala koncentracja środków inwestycyjnych i w efekcie silne regiony dostawały dużo pieniędzy, a słabe znacznie mniej. Stąd różnice między regionami pogłębiały się stale i Polska stała się krajem o bardzo dużym różnicowaniu warunków życia i rozwoju” [Regulski 2005, s. 165].

W latach 90. utrudniona również była realizacja polityki intraregionalnej. W wyniku reformy nastąpił zanik podmiotu władzy publicznej na szczeblu wojewódzkim (regionalnym), który byłby zdolny, prawnie i materialnie, do prowadzenia polityki regionalnej – we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wydawałoby się, że obowiązek realizacji polityki regionalnej powinien ciążyć na wojewodzie, jako reprezentancie władzy państwowej w terenie. Wojewoda jednak był tylko mianowanym urzędnikiem państwowym o dość ograniczonych kompetencjach, a wojewódzki sejmik samorządowy organem opiniodawczym i doradczym, pozbawionym uprawnień w zakresie polityki regionalnej. Jeżeli chodzi o regiony uznane za najtrudniejsze (ze względu na poziom bezrobocia), tj. województwa katowickie, łódzkie i wałbrzyskie, stosowano rozwiązania substytucyjne, nadając wojewodom funkcję pełnomocników rządu. Nie uregulowano jednak, jakie zadania, jako pełno-

mocnik rządu w danej kwestii, wojewoda miał realizować. W konsekwencji dokonywał on wyłącznie zgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków zaprelimirowanych centralnie, przekazanych mu w zakresie budżetu wojewody. Rozwiązanie takie sprzyjało umocnieniu pionowego układu administracji rządowej (o właściwości szczególnej) kosztem układu poziomego (o właściwości ogólnej). Negatywnym tego następstwem było osłabienie funkcji koordynacyjnej wojewodów oraz dezintegracja terytorialna wydatkowania środków publicznych [*Zasady polityki regionalnej państwa* 1994, s. 70]. Sytuacja taka rozstrzygała o centralistycznym charakterze terytorialnej organizacji państwa i była rażącym dysonansem wobec deklaracji decentralizacji i uspołecznienia władzy publicznej w Polsce [*Instrumenty polityki rozwoju regionalnego...* 1997, s. 90].

W połowie lat 90. zaszły jednak istotne zmiany w strukturze przestrzenno-gospodarczej kraju. Wzrost międzyregionalnych różnic w poziomie i dynamice rozwoju, głęboka recesja gospodarcza większych obszarów kraju, jak również postępujący proces integracji Polski z Unią Europejską, zapoczątkowany podpisaniem Układu Europejskiego otwierającego drogę do pomocy przedakcesyjnej, „zmusiły” władze do zmiany podejścia do problematyki rozwoju regionalnego [*Instrumenty polityki rozwoju regionalnego...* 1997, s. 17]. Konsekwencją zmian był opracowany przez Centralny Urząd Planowania (CUP) dokument *Zasady Polityki Regionalnej Państwa* [Rezolucja Sejmu RP z dnia 2 marca 1995 r.], a rząd na wniosek Sejmu przygotował Raport o polityce regionalnej wraz z aneksem *Procesy zróżnicowań regionalnych w latach 1990-1994*; dokumenty te Sejm przyjął do wiadomości 29 marca 1996 r. [Rezolucja Sejmu RP z dnia 29 marca 1996 r.]. Jednocześnie zobowiązano Radę Ministrów do wprowadzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych oraz przygotowania koncepcji i programu polityki regionalnej państwa. Zauważono m.in. konieczność decentralizacji administracji publicznej oraz utworzenia upodmiotowionych regionów wraz z zarządzającymi nimi podmiotami regionalnymi zdolnymi do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju.

Rosnące zainteresowanie władz centralnych programowaniem rozwoju regionalnego w drugiej połowie lat 90. związane było z międzynarodowymi impulsami w tej dziedzinie. Zdawano sobie sprawę, iż większość programów współpracy regionalnej jest realizowana na szczeblu regionów (departamentów, landów). W ramach prac przygotowujących warunki współpracy Polski ze Wspólnotą Europejską w zakresie polityki regionalnej utworzono Polską Agencję Rozwoju Regionalnego (PARP), nastąpił również rozwój infrastruktury instytucjonalnej polityki regionalnej (PARP, agencje rozwoju regionalnego – wojewódzkie i lokalne). Instytucje te miały łagodzić brak podmiotu publicznego polityki intraregionalnej, a Skarb Państwa reprezentowali w nich wojewodowie.

Ponadto, począwszy od połowy lat 90., zmienił się system planowania przestrzennego. Zrezygnowano z planowania, polegającego na objęciu całej powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wprowadzając w zamian planowanie realistyczne. Polegało ono na sporządzaniu planów tylko na

terenach przewidzianych do rozwoju urbanizacyjnego, w miarę potrzeb i możliwości realizacyjnych. Zniesiono również zapisy konstytucyjne określające planowanie jako podstawę kierowania rozwojem kraju [*Aspekty makroprzestrzenne w pracach nad NPR...* 2004, s. 4]. Zniesiono także funkcjonującą od 1982 r. ustawę o planowaniu społeczno-gospodarczym. Terminy takie jak „plan” czy „planowanie” praktycznie zniknęły z działań rządu, wyparte przez „koncepcje”, „programy” czy „strategie” [*Aspekty makroprzestrzenne w pracach nad NPR...* 2004, s. 4].

Mimo przełomu w podejściu władzy centralnej do polityki regionalnej nie brakowało działań ograniczających możliwości efektywnego rozwoju regionalnego. Obok licznych zapowiedzi, w poszczególnych dokumentach z zakresu polityki regionalnej nadal występowała nadmierna unifikacja pośrednich instrumentów tej polityki oraz znaczne ograniczenie ich zasięgu. Wiązało się to ze zbyt małą liczbą projektów o charakterze aplikacyjnym, których realizacja przeciwdziałałaby właśnie utrwalaniu się recesji strukturalnej w województwach. Powstałe liczne międzywojewódzkie i wojewódzkie instytucje finansowania polityki regionalnej charakteryzowała słabość kapitałowa. Ponadto układ instytucjonalny na poziomie krajowym, który od połowy lat 90. został uzupełniony o wiele nowych organizacji, był dysfunkcyjny (mimo pozornie rozbudowanej struktury różnorodnych instytucji), a współdziałanie tych organizacji ograniczone; brakowało także jasno zdefiniowanych i nienakładających się zakresów decyzyjnych [„Przegląd Rządowy” 1996, s. 156].

3. Zadania wojewody i marszałka województwa w zakresie polityki regionalnej

Utworzenie nowych podmiotów władzy publicznej, zdolnych do podjęcia wyzwań w dziedzinie wspierania procesów rozwoju regionalnego, było jednym z głównych celów zmiany ustroju terytorialnego państwa [Gilowska 2001, s. 198]. Od roku 1999, tj. po utworzeniu samorządu województwa, którego zadaniem jest określenie strategii rozwoju województwa, występuje dualność władzy publicznej w zakresie realizowanej polityki regionalnej.

W 2000 r. rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów utworzono Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa² i tym samym po raz pierwszy od początku okresu transformacji powołano w ramach struktury władz państwowych podmiot odpowiedzialny za formułowanie priorytetów polityki regionalnej państwa i doko-

² W latach 2001-2005 problematyka regionalna znajdowała się w gestii ministra gospodarki. W 2005 r. ponownie powołano ministra ds. rozwoju regionalnego, który koordynuje politykę regionalną oraz działania z zakresu europejskiej polityki spójności w Polsce. Do obowiązków ministra ds. rozwoju regionalnego zaliczono m.in. koordynowanie współpracy z poszczególnymi segmentami (szczeblami) administracji rządowej i samorządowej w zakresie polityki regionalnej oraz uzgadnianie z samorządami regionów formy i zakresu udzielonego wsparcia; zob. [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, DzU 2000, nr 50, poz. 593].

nywanie niezbędnych ustaleń międzyresortowych, gwarantujących wdrażanie zasad tej polityki. Utworzenie odrębnego ministerstwa podkreśliło rosnące znaczenie problematyki regionalnej.

Z prawnego punktu widzenia prowadzenie polityki rozwoju województwa (jej projektowanie i wykonywanie) jest obowiązkiem samorządu województwa [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 11, ust. 2 i 5]. Analogicznie sformułowany obowiązek w stosunku do administracji rządowej właściwie nie istnieje, art. 146, ust. 2 Konstytucji RP wskazuje jedynie na pomocniczy charakter polityki państwa względem spraw zastrzeżonych dla samorządu terytorialnego.

Istotnym krokiem w kierunku usystematyzowania podstaw rządowej polityki regionalnej oraz zbliżenia jej do standardów unijnych było uchwalenie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz wprowadzenie instrumentu finansowego – kontraktu wojewódzkiego [zob. Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, art. 1, ust. 1, pkt 3; Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, art. 32, ust. 4; Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, art. 5, ust. 1]. Zgodnie z założeniami tej ustawy, w ramach kontraktu wojewódzkiego strony (jako równorzędni partnerzy) zawierały porozumienie, w którym określały swoje obowiązki, sposoby ich realizacji i sankcje za niedotrzymywanie zobowiązań. Każda strona zobowiązywała się do działań, które zgodne były z jej interesami (sprecyzowanymi w oficjalnych dokumentach), kompetencjami i możliwościami finansowymi.

Wprowadzenie kontraktów wojewódzkich wpłynęło znacząco nie tylko na relacje administracji rządowej z samorządem województwa w zakresie polityki rozwoju regionalnego, ale również umocniło pozycję wojewody względem marszałka województwa. Nadrzędna pozycja wojewody odnosiła się nie tylko do kompetencji, ale związana też była z wydatkowaniem środków publicznych.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 uchylonej ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego wykonywanie zadań z zakresu rozwoju regionalnego na obszarze województwa, niezastrzeżone przepisami ustawowymi do kompetencji innych organów, należało do samorządu województwa. Słusznie jednak zauważyła Z. Gilowska, iż wraz ze ściśle określonymi zadaniami samorządu wojewódzkiego nie wyposażono jednak w wystarczające środki finansowe umożliwiające skuteczną realizację polityki intraregionalnej, co stanowiło i nadal stanowi bezpośrednią przeszkodę dla właściwej realizacji celów polityki regionalnej państwa [Gilowska 2000, s. 21-33]. Z zapisów ustawy można wywnioskować, iż to administracja rządowa poprzez wpływ na finansowanie kontraktów wojewódzkich prowadziła politykę regionalną, a samorząd województwa, pozbawiony wystarczających własnych środków finansowych, był jedynie jej realizatorem. Zgodnie z tym wnioskiem, większość kompetencji w zakresie polityki rozwoju pozostała po stronie rządowej (wojewoda), przerzucając odpowiedzialność za ich realizację na stronę samorządową. W konsekwencji

cele rozwoju regionalnego województwa pozostawały *de facto* narzucone „z góry”, czego przykładem był właśnie kontrakt wojewódzki, który w przeważającej części obejmował środki przeznaczone na inwestycje wskazane przez rząd [Węclawowicz 2002]. Ustawa tworzyła, jak stwierdził G. Gorzelak, model państwa scentralizowanego, z regionami o małej mocy sprawczej, ze stosunkowo małymi środkami własnymi oraz z rządem zajęтым wieloma małymi problemami i zadaniami, które w systemie zdecentralizowanym powinny być wykonywane przez samorząd województwa [Gorzelak 2007].

W zakresie utworzonego kontraktu wojewódzkiego wojewoda wykonywał zadania związane z nadzorem i kontrolą nad realizacją inwestycji [Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 lutego 2005 r.]. W ramach swoich kompetencji pełnił funkcję instytucji pośredniczącej oraz zawierał umowy o dofinansowanie projektów z beneficjentami, których projekty zostały wybrane do realizacji, zgodnie z zasadami określonymi dla poszczególnych działań. W związku z pełnioną przez wojewodę funkcją, środki finansowe przeznaczone na realizację kontraktów wojewódzkich trafiały do samorządów nadal za pośrednictwem budżetu wojewodów. W tym zakresie wojewoda pełnił funkcję kontrolną, a budżet wojewody pośredniczył w przekazywaniu środków rządowych jednostkom samorządu terytorialnego, dodatkowo nadzorując proces redystrybucji środków publicznych³. Zgodnie z przepisami ustawy o Narodowym Planie Rozwoju (dalej: NPR) [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, art. 45] to wojewoda, a nie marszałek województwa, uzyskał kompetencje powoływania i przewodnictwa komitetowi monitorującemu kontrakt wojewódzki.

Powyższe kompetencje wojewody stanowią potwierdzenie umocnienia pozycji administracji rządowej w regionie kosztem samorządu województwa. Połączenie posiadanych przez wojewodę uprawnień, zwłaszcza w kontraktowaniu i przekazywaniu niezbędnych środków finansowych, z przewodnictwem w regionalnym Komitecie Sterującym (do roku 2004) oraz powołaniem i przewodnictwem w Komitecie Monitorującym kontrakt wojewódzki, na ogół ograniczało samodzielność samorządu województwa w zakresie prowadzonej polityki intraregionalnej. Kompetencje wojewody nie tylko wkraczają w kompetencje samorządów województw, ale ukazują drugorzędną rolę organów samorządowych w badanej dziedzinie. Wykaz zadań i kompetencji wojewody i marszałka województwa w związku z realizacją kontraktów wojewódzkich przedstawia tab. 1.

³ Pośrednictwo wojewody (w tym budżetu wojewody) w sprawach rozwoju regionalnego obecnie znajduje umocowanie w ustawie o finansach publicznych. W jej rozumieniu wojewoda jest dysponentem części budżetu państwa oraz sprawuje w tym zakresie nadzór i kontrolę nad samorządem terytorialnym.

Tabela 1. Wykaz zadań wojewody i marszałka województwa w związku z realizacją kontraktu wojewódzkiego

| Zadania wojewody w związku z realizacją kontraktu wojewódzkiego | Zadania marszałka województwa w związku z realizacją kontraktu wojewódzkiego |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) zawieranie umów o dofinansowanie projektów, zgodnie z zasadami określonymi dla poszczególnych działań 2) przekazywanie środków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację kontraktu za pośrednictwem budżetu wojewody 3) nadzór nad sposobem wykorzystania dotacji i przebiegiem realizacji projektów, na które dotacja została przyznana 4) bieżące monitorowanie i kontrola finansowa kontraktu 5) przewodniczenie Komitetowi Monitorującemu Kontrakt Wojewódzki 6) organizowanie prac Komitetu Monitorującego Kontrakt Wojewódzki 7) sporządzanie okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji kontraktu 8) pełnienie, w ramach kompetencji przekazanej przez Instytucję Zarządzającą, funkcji Instytucji Pośredniczącej w realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego | <ol style="list-style-type: none"> 1) bieżąca koordynacja realizacji regionalnych programów operacyjnych w zakresie działań objętych kontraktem 2) pełnienie funkcji instytucji wdrażającej ZPORR 3) przygotowanie wykazu projektów zgodnie z zasadami określonymi dla poszczególnych działań 4) monitorowanie realizacji kontraktu 5) przewodniczenie Regionalnemu Komitetowi Sterującemu 6) organizowanie prac Regionalnego Komitetu Sterującego 7) upowszechnianie informacji na temat kontraktu |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 lutego 2005 r.].

Od 2004 r. wojewoda pośredniczył w redystrybucji unijnych środków finansowych. Urząd wojewody, jako instytucja pośrednicząca, w latach 2004-2006 był odpowiedzialny za stworzenie i wdrażanie systemu zarządzania i kontroli gwarantującej prawidłowość wdrażania projektów oraz wykonywanych operacji finansowych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)⁴.

⁴ Działała ona na podstawie następujących aktów prawnych: Rozporządzenie Rady UE nr 1260/1999 wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych; Rozporządzenie Komisji nr 438/2001 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady UE nr 1260/1999 dotyczącego systemów zarządzania i kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych; Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z dnia 20 kwietnia 2004 r.; NPR 2004-2006 – dokument przyjęty przez RM 14 stycznia 2004 r.; Podstawy Wsparcia Wspólnoty „Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia” – grudzień 2003; ZPORR 2004-2006 – Rozporządzenie Ministerstwa Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r.; Uzupełnienie ZPORR – Rozporządzenie MGIP z dnia 25 sierpnia 2004 r.

Pośrednictwo wojewody w zakresie wydatkowanych środków finansowych (krajowych i unijnych) wpływało na relacje pomiędzy administracją rządową a samorządową w województwie. Samorządy województw, aplikując o środki finansowe, musiały zwracać się z wnioskami do wojewody, który z kolei władny był przedstawić je ministrowi. Sytuacja taka z pewnością nie wskazywała na partnerski układ w realizowanej polityce interregionalnej i intraregionalnej. Warto dodać, że nadrzędna rola wojewody wobec marszałka województwa w pełnieniu funkcji gospodarza w regionie nie stanowiła wówczas żadnego novum. Właściwie wprowadzenie rozwiązań ustawy o NPR nie rozwiązało problemów wynikających z ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 2000 r., a wręcz przeciwnie, jeszcze bardziej umocniło pozycję wojewody względem marszałka województwa w zakresie prowadzonej polityki rozwoju w regionie, wskazując tym samym na marginalną pozycję polityki intraregionalnej w stosunku do działań podejmowanych przez rząd. W konsekwencji zasady koordynacji i współdziałania administracji rządowej, organów administracji samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, art. 1], które ustawa o NPR miała w szczególności określać, związane były tylko z wykorzystaniem środków wspólnotowych.

Zasadniczy wpływ na zakres funkcji administracji rządowej i samorządowej w województwie odnośnie do realizowanych zadań polityki rozwoju regionalnego miała ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej: ZPPR). Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, wprowadzając nowe rozwiązania dotyczące zasad koordynacji i współpracy administracji rządowej i samorządowej. W większości przepisy ustawy skupiły się na regulacji prawnej w zakresie realizacji środków unijnych, w znikomym stopniu zaś na polityce regionalnej finansowanej wyłącznie ze środków krajowych.

Szczególne znaczenie miały przepisy prawne regulujące kompetencje wojewody jako przedstawiciela rządu w regionie oraz zadania, za które odpowiedzialny był samorząd województwa w odniesieniu do projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Przepisy ustawy o ZPPR, zwłaszcza ujęte w pierwotnym jej brzmieniu, wypaczają ustrojową rolę wojewody, wprowadzając go w podmiotowe funkcje związane z rozwojem regionalnym, które powinny być wyłączną domeną samorządu województwa [Puzyna 2010].

Do kontrowersyjnych należał nieobowiązujący od 2007 r. art. 28, ust. 3 ustawy o ZPPR, który nadawał wojewodom tzw. prawo weta, jeśli stwierdzili nieprawidłowości przy wyborze projektów. Oznaczało to, że wojewoda mógł blokować wszystkie inwestycje samorządowe wykorzystujące środki unijne. Ustawa nie wskazywała na kryteria „nieprawidłowości”, określała jedynie, że mają być udokumentowane. Mimo to w tym przypadku nadzór wojewody można było rozumieć jako ingerencję w wykonywanie zadań własnych samorządu województwa, obejmującą nie tylko ocenę działania samorządu województwa z punktu widzenia naruszenia prawa, ale i ocenę merytoryczną [Właźlak 2010, s. 240]. Sytuacja taka prowadziła do nadmier-

nej ingerencji rządu w kompetencje samorządu województwa, ograniczając jego samodzielność gwarantowaną w art. 165, ust. 2 Konstytucji RP [Banaszak 2007]. Wojewoda mógł bowiem zgłosić weto w każdym przypadku, w którym uznał, że doszło do nieprawidłowości w procedurze wyłaniania projektów przez samorząd województwa, co z kolei wymagało wstrzymania procedury oraz zwołania kolejnego posiedzenia komisji konkursowej.

Zapewnione wojewodom prawo zgłaszania weta ograniczyło niezależność województw samorządowych oraz samodzielność prowadzenia przez nie własnej polityki intraregionalnej. W sytuacji praktycznie nieograniczonego prawa wojewody do blokowania inwestycji samorządowych nie można było uznać samorządu województwa za partnera administracji rządowej w planowaniu i realizacji zadań na rzecz regionu. W konsekwencji przyjęto stanowisko, że prawo to nie jest zgodne z ustawodawstwem wspólnotowym, zgodnie z którym to Instytucja Zarządzająca (samorząd województwa) odpowiada za wybór projektów [zob. Katka, Kuźmicz 2007]. W opinii Komisji Europejskiej możliwość zastosowania weta przez wojewodę w stosunku do projektów wybranych przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym (RPO) zacierało odpowiedzialność za wybór projektów [<http://www.mrr.gov.pl>]. Przepis art. 28 ust. 3 ustawy w ostateczności został uchylony 29 czerwca 2007 r. [Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych].

Kwestie sporne – w sprawach objętych ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – wzbudzał również obowiązek powołania przez wojewodę (a nie marszałka danego województwa) tzw. Stałej Konferencji Współpracy⁵. Wojewoda odgrywał rolę przewodniczącego Stałej Konferencji Współpracy, natomiast marszałek jedynie rolę wiceprzewodniczącego. Rozwiązania dotyczące zasad działania Konferencji Współpracy świadczyły o faktycznej nadrzędnej pozycji wojewody w decydowaniu o najważniejszych sprawach regionu⁶. Zdaniem wielu praktyków, Konferencja Współpracy z jednej strony pozbawiała samorządy województw wpływu na ostateczne decyzje w zakresie wykorzystywania funduszy unijnych, a z drugiej stwarzała pole do niepotrzebnego konfliktu między administracją rządową i samorządową. Ponadto wojewoda, powołując i przewodnicząc stałej Konferencji Współpracy, przejmował faktyczną odpowiedzialność za realizację regionalnych dokumentów

⁵ Konferencja powoływana przez wojewodę w drodze zarządzenia dotyczyła m.in. rozpatrywania wszelkich zagadnień związanych z opracowywaniem i realizacją regionalnych i krajowych (w zakresie istotnym dla danego regionu) programów operacyjnych. Brakowało jednak szczegółowego podziału zadań pomiędzy choćby przewodniczącego – wojewodę i wiceprzewodniczącego – marszałka województwa, co stwarzało niebezpieczeństwo konfliktów.

⁶ Wśród zasad można wyróżnić następujące: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego mógł zwrócić się do przewodniczącego (wojewody) o włączenie w obrady komisji dodatkowego tematu – samorząd województwa nie posiadał takich uprawnień. Konferencja przyjmowała stanowisko w drodze uchwały, ale w przypadku równej liczby głosów głos rozstrzygający miał przewodniczący (wojewoda). Dodatkowo do przewodniczącego należało również powoływanie zespołów roboczych, w których skład mogły wchodzić osoby niebędące członkami konferencji.

dotyczących spraw rozwoju, które faktycznie przygotował samorząd województwa. Co więcej, w tym przypadku to wojewoda odgrywał rolę gospodarza regionu, która przecież ustawowo została zagwarantowana samorządowi województwa. Samorząd województwa, formalnie odpowiedzialny za realizację polityki w regionie, w tym przypadku jedynie uczestniczył w jej wykonywaniu.

Powyższa sytuacja trwała do roku 2009, kiedy to w wyniku zmian w ustawie [Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju] nie przekazano powyższych kompetencji wojewody na rzecz marszałka województwa, ale w całości uchylono art. 7 i 8, co oznaczało ostateczne zniesie stałej Konferencji Współpracy w regionie.

Przepisy cytowanej powyżej ustawy dawały również wojewodzie prawo do rozpatrywania protestów wnioskodawców, których projektów nie zakwalifikowano do dofinansowania z regionalnego programu operacyjnego. W przypadku krajowych programów operacyjnych wnioskodawcy mieli prawo do pisemnego protestu składanego i rozpatrywanego przez instytucję przeprowadzającą konkurs. Natomiast w przypadku RPO instytucją taką był właściwy wojewoda, który rozpatrywał odwołania od decyzji dotyczącej finansowania złożonych projektów. Zdaniem E. Bieńkowskiej, mogło to doprowadzić do paraliżu wdrażania RPO, gdyż ustawa nie przewidywała sytuacji, gdy wojewoda pozytywnie rozpatrzy projekt [Bieńkowska 2007]. Wojewoda nie może nakazać instytucji zarządzającej przyznania dofinansowania. Ograniczając kompetencje samorządu województwa jako instytucji zarządzającej RPO w zakresie rozpatrywania protestów, nie dostrzeżono, że zarząd województwa w programach krajowych może odgrywać rolę instytucji pośredniczącej lub wdrażającej. W ten sposób powstała paradoksalna sytuacja, że samorząd wojewódzki, będąc instytucją zarządzającą, nie może rozpatrywać protestów w swoim programie operacyjnym, natomiast ma takie prawo w programach krajowych, gdzie w hierarchii instytucjonalnej ma niższą rangę [por. Puzyna 2010]. Zapis ten zniósł nowelizacja z dnia 7 listopada 2008 r. [Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, art. 6, ust. 26].

W perspektywie finansowej 2007-2013 wyłączono wojewodę z procesu refundacji środków unijnych. Wojewoda jest odpowiedzialny za tzw. certyfikowanie funduszy unijnych, czyli odgrywa rolę Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji (IP) z instrumentami kontroli finansowej. Natomiast samorząd województwa pełni funkcję Instytucji Zarządzającej i Wdrażającej dla Regionalnego Programu Operacyjnego.

Nadrzędna funkcja administracji rządowej w stosunku do samorządu województwa widoczna jest również w procedurze pozyskiwania przez ten samorząd środków na finansowanie zadań własnych. Z art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wynika, iż możliwe jest finansowanie z dotacji celowej budżetu państwa działań z zakresu polityki rozwoju, które stanowią zadania własne samorządu województwa, a nie zostały ujęte w kontraktach wojewódzkich lub w regionalnym programie operacyjnym. Przekazanie dotacji odbywa się na pod-

Tabela 2. Wykaz zadań wojewody wskazanych w aktach prawnych określających podstawowe regulacje funkcjonowania polityki rozwoju w regionie

| Kompetencje wojewody wynikające z ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego: | Kompetencje wojewody wynikające z ustawy o Narodowym Planie Rozwoju: | Kompetencje wojewody wynikające z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju: |
|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| <ul style="list-style-type: none"> – współpraca przy organizowaniu rokowań nad zawarciem kontraktu wojewódzkiego – współuczestnictwo w procesie analizy i oceny wniosków samorządów województw ubiegających się o wsparcie ze środków budżetu państwa, w tym ze środków zagranicznych – odpowiedzialność za transfer środków budżetowych przeznaczanych na wsparcie rozwoju regionalnego do beneficjentów – nadzór procesu monitorowania i przebiegu wydatkowania środków budżetowych na podstawie kontraktów wojewódzkich i umów międzynarodowych – wydawanie opinii dotyczących strategii oraz programów wojewódzkich – uczestniczenie/ przewodniczenie w Komitecie Monitorującym oraz Regionalnym Komitecie Sterującym | <ul style="list-style-type: none"> – kontrola realizacji projektów, w tym trwałości projektów, ich rezultatów i oddziaływania – przygotowywanie sprawozdań z realizacji projektów i programu operacyjnego w województwie oraz wniosków o płatność, w tym sprawozdania końcowego z realizacji programu operacyjnego w województwie i wniosków o płatność końcową – odzyskiwanie od beneficjentów nieprawidłowo wykorzystanego lub pobranego dofinansowania – nadzór nad przestrzeganiem przez beneficjentów zasad dotyczących informacji i promocji – archiwizacja dokumentów związanych z wdrażaniem programu operacyjnego, w tym przechowywanie zabezpieczeń wnoszonych przez beneficjentów do wykonywania czynności z umową o dofinansowanie – przygotowywanie i udostępnianie informacji związanych z programem operacyjnym podmiotom uprawnionym do wykonywania czynności kontrolnych i ewaluacyjnych – uczestnictwo w charakterze obserwatorów w posiedzeniach Komitetu Monitorującego Plan – uczestnictwo w Komitecie Monitorującym Program (sektorowe i regionalne programy operacyjne) – powoływanie i przewodniczenie komitetowi monitorującemu kontrakt wojewódzki – obowiązek przygotowywania sprawozdań i raportu rocznego na temat stanu realizacji kontraktów wojewódzkich oraz raportu końcowego | <ul style="list-style-type: none"> – prawo weta dla stwierdzonych nieprawidłowości przy wyborze projektów – prawo uczestniczenia przez przedstawiciela wojewody w każdym posiedzeniu komisji konkursowej w roli obserwatora – powoływanie Komitetu Monitorującego regionalny program operacyjny – nadzór nad realizacją regionalnych programów operacyjnych – przewodniczenie i powoływanie Stałej Konferencji Współpracy – rozpatrywanie odwołania od decyzji dotyczącej finansowania złożonych projektów – nadzór transferu środków budżetowych przeznaczonych na wsparcie rozwoju regionalnego do samorządów oraz procesu monitorowania i przebiegu wydatkowania środków budżetowych na podstawie kontraktów wojewódzkich <ul style="list-style-type: none"> – może wypełniać zadania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego określone w kontrakcie wojewódzkim (nadzór, kontrola, monitoring) – odgrywa rolę pośredniczącej instytucji płatniczej, a także instytucji pośredniczącej w certyfikacji wydatków RPO |

| 1 | 2 | 3 |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – wykonywanie zadań z zakresu rozwoju regionalnego należy do kompetencji samorządu województwa – marszałek województwa reprezentuje samorządy terytorialne w trakcie rokowań związanych z zawarciem, zmianą kontraktu – określenie trybu i warunków koniecznych dla zainicjowania zmiany lub wypowiedzenia kontraktu przez samorząd | <ul style="list-style-type: none"> – instytucja wdrażająca – udział w opiniowaniu, konsultowaniu Planu – współpraca przy opracowywaniu sektorowych i regionalnych programów operacyjnych – marszałek województwa przewodniczy regionalnemu komitetowi sterującemu – marszałek województwa uczestniczy w Komitecie monitorującym kontrakt wojewódzki jako zastępca przewodniczącego (wojewody) – przygotowanie uzupełnień programów sektorowych i regionalnego – zapewnienie przeprowadzenia oceny szacunkowej przed i w trakcie realizacji kontraktu | <ul style="list-style-type: none"> – samorząd województwa prowadzi w skali województwa politykę rozwoju – uczestniczy w stałej konferencji współpracy jako wiceprzewodniczący – instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym (zarząd województwa) – uczestniczy w przygotowaniu projektu regionalnego programu operacyjnego – zarząd województwa zarządza środkami finansowymi na realizację programów operacyjnych |

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: [Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego; Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju; Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju].

stawie umowy zawartej przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub też właściwego wojewodę z jednostką samorządu terytorialnego. Przy czym przypadki określenia takiego rodzaju zadań nie zostały zdefiniowane dokładnie, tworząc warunki do ewentualnych nieprawidłowości. W ustawie wskazano, że realizacja tych zadań powinna trwale przyczyniać się do podniesienia rozwoju regionalnego oraz konkurencyjności regionu lub pozostawać w związku z działaniami realizowanymi w ramach regionalnego programu operacyjnego.

4. Zakończenie

Podział kompetencji pomiędzy władzą rządową a samorządową w kształtowaniu oraz realizacji polityki regionalnej został uregulowany ustawowo. Pomimo występowania ogólnego rozdziału kompetencji istnieje konieczność ciągłego wypracowywania i rozwijania odpowiedniej praktyki współpracy, z uwzględnieniem takich zasad, jak: subsydiarność w podziale zadań i kompetencji, decentralizacja władzy, samorządność wspólnot regionalnych i lokalnych, samodzielność samorządu terytorialnego w realizacji powierzonych mu zadań publicznych, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad właściwych dla państwa unitarnego [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Nowa koncepcja polityki regionalnej 2008].

Przedstawiona analiza ewolucji funkcji i zadań administracji rządowej i samorządowej w województwie w zakresie polityki regionalnej wskazuje, iż prawo opisujące system prowadzenia polityki rozwoju w regionie jest niespójne, zawiera fragmenty nielogiczne, wewnętrznie sprzeczne i zdezaktualizowane. W prawodawstwie brakuje precyzji opisów, kto i w jakim trybie realizuje zadania, jak wygląda instytucjonalizacja programów rozwoju oraz kto odpowiada za opracowanie procedur. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do relacji zachodzących pomiędzy wojewodą a marszałkiem. Brak precyzji w regulacjach prawnych niejednokrotnie powodował wstępowanie wojewody w rolę politycznego gospodarza województwa. Prowokowało to konflikty wojewódzkiej administracji rządowej z samorządem województwa, prowadziło do rozmycia odpowiedzialności za podejmowane decyzje i przyczyniało się do obniżenia efektywności zarządzania rozwojem regionalnym.

Zastanawiający jest również fakt, iż każda kolejna ustawa regulująca podział kompetencji i zadań z zakresu rozwoju regionalnego zasadniczo miejsce przyznawała administracji publicznej sektora rządowego. Dopiero liczne nowelizacje ustaw wprowadzały sprostowania czy uchylały niekorzystne dla samorządu województwa przepisy. Warte zauważenia jest również to, iż ustawy te wprowadzane były wraz z kolejnym okresem programowania środków unijnych (lata 2004, 2006).

Mimo wyposażenia samorządu województwa w wiele istotnych kompetencji, w regionie nie występuje równowaga władzy administracji publicznej. Wojewoda wielokrotnie nadal pełni funkcję swoistego inicjatora polityki rozwoju regionalnego, sprowadzając tym samym rolę samorządu województwa do pomocniczej. Ponadto, biorąc pod uwagę konstytucyjną gwarancję niezależności samorządu województwa, brakuje zasad wzajemnych relacji w ramach współpracy regionalnej. Politykę regionalną kraju powinny stanowić skoordynowane działania w ramach polityki interregionalnej i intraregionalnej. Jednocześnie politykę regionalną, realizowaną przez samorząd województwa z jednej i wojewodę z drugiej strony, powinien charakteryzować brak wzajemnych zależności czy podporządkowania oraz brak konkurencji. Istotne znaczenie dla kształtowania racjonalnej polityki regionalnej jest wzmocnienie pozycji samorządów województw.

Pozytywnie należy ocenić decyzję o wykluczeniu wojewody (i budżetu wojewody) z pośrednictwa środków unijnych współfinansujących inwestycje w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2007-2013, rezygnację z prawa weta, które mu przysługiwało, oraz odebranie kompetencji odnośnie do powoływania komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne i przewodniczenia im. Równoczesne zaangażowanie wojewody w procesy decyzyjne i jego nadzór nad legalnością wydatkowanych środków stwarzało niebezpieczeństwo braku obiektywizmu w wypełnianiu funkcji nadzorczych. Istniało zagrożenie, że podwójna rola wojewody może stać się przyczyną upolitycznienia funkcji nadzoru nad działalnością samorządu województwa.

Autorka wyraża pogląd, iż wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie, powinien być sprawnym urzędnikiem wypełniającym powierzone mu zadania

w sposób rzetelny i zgodny z zaleceniami rządu i kierunkiem jego polityki. Istotnym elementem w polityce regionalnej jest rola wojewody jako organu koordynującego współdziałanie administracji rządowych z sektorem samorządowym, kontrolującego, monitorującego i wdrażającego działania (w zakresie wyrównywania różnic międzyregionalnych) czy instrumenty (np. finansowe), ale nie odpowiedzialnego za zadania i politykę regionalną. Wojewoda powinien zatem skupiać się na tych przedsięwzięciach, które nie mogą zostać efektywnie i skutecznie zrealizowane na poziomie województwa. Jego kompetencje powinny dotyczyć organizowania czy koordynowania rządowej, a nie samorządowej polityki rozwoju regionalnego. Autorka podziela stanowisko J. Regulskiego, że najwłaściwsze byłoby uczynienie z wojewody odpowiednika francuskiego prefekta, który jest przedstawicielem każdego kolejnego rządu w departamencie (odpowiednik naszego województwa) bez względu na jego opcję polityczną. Zmiana ta wymaga jednak nie tylko zmian ustawowych, ale również mentalnych i społecznych.

Podział kompetencji między wojewodę i marszałka województwa w zakresie polityki regionalnej powinien opierać się przede wszystkim na konstytucyjnej zasadzie subsydiarności. Natomiast praktyczne zastosowanie tej zasady oraz ocena obecnego zakresu kompetencyjnego (wojewody i marszałka) nie jest już tak oczywiste. Dlatego nadal powinny być podejmowane inicjatywy ograniczenia roli rządu (administracji rządowej w terenie, na której czele stoi wojewoda) do roli koordynatora czy podmiotu określającego zasady wsparcia dla tych przedsięwzięć, które z różnych względów nie mogą być podejmowane przez samorząd województwa. W sposób jasny i czytelny powinna więc zostać określona rola wojewody w województwie; powinien on sprawować przede wszystkim nadzór i kontrolę (ewentualnie należy ograniczyć interwencję wojewody do zadań ponadregionalnych). Wojewoda mógłby również, na wniosek ministra czy organów samorządu terytorialnego, służyć opinią, pomocą (np. w zakresie koordynacji planowania lub pozyskania dodatkowych środków) w realizowanym zadaniu. Wtedy podkreślona zostałaby rola samorządu województwa jako samodzielnego podmiotu polityki intraregionalnej i jednocześnie ograniczona konkurencja w zakresie działań związanych z rozwojem w regionie, jaka obecnie panuje między wojewodą a marszałkiem województwa. Nie będzie to jednak możliwe, dopóki samorząd województwa nie zostanie wyposażony w środki finansowe umożliwiające skuteczną realizację polityki intraregionalnej.

Przytoczone przykłady przepisów prawnych wykazały, iż zakres kompetencji wojewody i marszałka województwa nie jest jasny, a często sprzeczny z obowiązującym ustawodawstwem. Powoduje to, iż podział kompetencji wojewody oraz jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza szczebla regionalnego, dokonywany jest niekonsekwentnie i pobieżnie, co wpływa na niestabilność przepisów prawnych. Przeprowadzona analiza podziału kompetencji i zadań publicznych w zakresie rozwoju regionalnego wskazuje na nieprzestrzeganie przez polskiego ustawodawcę zasady subsydiarności. Mimo wyposażenia organu wykonawczego samorządu województwa w wiele istotnych kompetencji, w województwie nie występuje równo-

waga władzy administracji publicznej. Wojewoda wielokrotnie nadal pełni funkcję swoistego inicjatora polityki rozwoju regionalnego, sprowadzając rolę samorządu województwa jedynie do pomocniczej.

Literatura

- Aspekty makroprzestrzenne w pracach nad NPR na lata 2007-2013. Ekspertyza dla MGIP*, Warszawa 2004.
- Banaszak B., *Regionalne programy operacyjne: co wolno wojewodzie*, „Rzeczpospolita” 6 lutego 2007.
- Bieńkowska E., *Nowa koncepcja systemu polityki regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Bieńkowska E., *Za dużo kompetencji regionalnych dla wojewody*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2007, nr 2.
- Gilowska Z., *Projektowanie i osiąganie celów polityki regionalnej*, [w:] *Polityka regionalna państwa wśród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, red. J. Szomburg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- Gilowska Z., *Regionalne uwarunkowania reform strukturalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 2(2).
- Gorzela G., *Opinia o ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2007, nr 2(28).
- Instrumenty polityki rozwoju regionalnego. Raport uzupełniający*, Zespół zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej, Warszawa, czerwiec 1997.
- Katka K., Kuźmicz M., *Sejm zlikwiduje weto wojewodów?*, <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,3898786.htm>.
- Katka K., Niklewicz K., *Bruksela. Ręce precz od samorządowych pieniędzy*, „Gazeta Wyborcza” 5 lutego 2007.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Nowa koncepcja polityki regionalnej – raport podsumowujący wyniki ankiet regionalnych*, Warszawa, kwiecień 2008.
- „Przegląd Rządowy” 1996, nr 11-12(65-66).
- Puzyna W., *Polityka rozwoju w nowym ujęciu prawnym*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, <http://www.frdl.org.pl>.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Szklane Domy, Warszawa 2005.
- Rezolucja Sejmu RP z dnia 2 marca 1995 r. w sprawie zasad polityki regionalnej, „Monitor Polski” 1995, nr 13, poz. 159.
- Rezolucja Sejmu RP z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie polityki regionalnej państwa, „Monitor Polski” 1996, nr 25, poz. 258.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, DzU 2000, nr 50, poz. 593.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie przyjęcia wzoru kontraktu wojewódzkiego oraz wzoru wniosku zarządu województwa o przyznanie środków na realizację regionalnych programów operacyjnych, DzU 2005, nr 37, poz. 329, z późn. zm.
- Stawasz D., *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o rządowym Centrum Studiów Strategicznych, DzU 1996, nr 106, poz. 495.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki, DzU 1996, nr 106, poz. 497.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590.

- Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, DzU 2000, nr 48, poz. 550, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, DzU 2004, nr 116, poz. 1206.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych, DzU 2007, nr 140, poz. 984.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, DzU 2008, nr 216, poz. 1370.
- Węclawowicz G., *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Winiarski B., *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Winiarski B., Patrzalek L., *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Wrocław 1994.
- Wlazlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Zasady polityki regionalnej państwa*, „Dziennik Urzędowy” 1994, nr 9(39).

Źródła internetowe

- <http://pl.wikipedia.org>
<http://www.mrr.gov.pl>

DISTRIBUTION OF TASKS BETWEEN STATE AND LOCAL ADMINISTRATION IN VOIVODESHIP IN DECENTRALIZED SYSTEM OF REGIONAL POLICY

Summary: Regional Policy shall be understood as overall activities performed by public administration (local and state administration) in order to support growth. Those activities should merge and coordinate tasks realized by both local and central authorities. Although self-governance authorities in voivodeship are entitled with many competencies, lack of balance can be observed between local and government authorities. This article shows the analysis of legal documents stating basis for tasks assignment related to inter- and intraregional policy, in the light of three main rules: subsidiary in tasks split, decentralization of power and balance in public administration.

Keywords: regional policy, intraregional policy, interregional policy, state and local administration in voivodeship.