

ROZWÓJ LOKALNY I REGIONALNY

Samorządowe propozycje zmiany polityki regionalnej

Dotychczasowa polityka regionalna Unii Europejskiej nie daje kompleksowej odpowiedzi na wyzwania rozwojowe krajów członkowskich i ich regionów. Dlatego w programowaniu takiej polityki warto wziąć pod uwagę opinie przedstawicieli różnych szczebli administracji publicznej. Samorządowe propozycje zbadała Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

W celu lepszego poznania funkcjonowania polityki rozwoju regionalnego w Polsce Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (dalej: FRDL) przeprowadziła badanie dotyczące oceny procesów jej formułowania i wdrażania w **województwie mazowieckim**. Badanie było częścią projektu „Mazowiecki Kongres Polityki Regionalnej – przemiany i perspektywy polityki rozwoju regionalnego

na Mazowszu w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej” i odbyło się we **wrześniu 2009 r.** W ramach badania przeprowadzono wywiady pogłębione z przedstawicielami samorządów gminnych i powiatowych oraz samorządu regionalnego województwa mazowieckiego oraz z przedstawicielami administracji centralnej.

Projekt był dofinansowany ze środków Programu Operacyjnego Pomocy Technicznej na lata 2007–2013. Przeprowadzone badanie miało określić różnicowania w podejściu do formowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego i pozwolić poznać oceny jej skuteczności prezentowane przez przedstawicieli różnych szczebli administracji publicznej.

PRZYCZYNY WYBORÓW WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Jedną z ważniejszych przyczyn wyboru województwa mazowieckiego do badania FRDL był fakt, że region ten jest jednym z największych w Polsce beneficjentów regionalnych programów operacyjnych w Polsce, a pośrednio również kluczowym beneficjentem pozostałych programów finansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (dalej: UE). Jest on także jedną z kluczowych jednostek NUTS II w skali UE, na przykładzie których monitorowany jest stan realizacji europejskiej polityki spójności. Mazowsze jest też regionem, który stoi przed koniecznością znalezienia odpowiedzi na ważne wyzwania rozwojowe, takie jak: metropolizacja, dramatyczna polaryzacja rozwoju czy też wskaźniki PKB dyskwalifikujące region z ubiegania się o fundusze strukturalne po 2013 r.

Wyniki badania

Analiza wypowiedzi respondentów z **3 grup:**

- 1) samorząd lokalny (gminny i powiatowy),
 - 2) samorząd regionalny oraz
 - 3) administracja centralna
- pozwała na sformułowanie najważniejszych **wnio- sków** na temat tworzenia polityki rozwoju w Polsce.

Samorządy lokalne słabo znają instytucje europejskie zajmujące się rozwojem regionalnym.



Przede wszystkim percepcja i ocena procesów formułowania rozwoju regionalnego jest wyraźnie **zróznicowana** w zależności od instytucji, którą reprezentował badany respondent. To zróżnicowanie postrzegania swojej roli i znaczenia w procesie formułowania polityki rozwoju regionalnego widoczne jest szczególnie w opiniach przedstawicieli samorządu lokalnego.

Przedstawiciele samorządu lokalnego postrzegają swoją rolę i znaczenie w procesie tworzenia polityki rozwoju regionalnego jako znikomą.

Można wyróżnić **3 perspektywy widzenia polityki rozwoju regionalnego**:

- 1) realizacyjną – poziom gminy i powiatu,
- 2) koordynacyjną – poziom województwa,
- 3) programowania – poziom agend rządowych.

Opinie samorządów lokalnych

Przedstawiciele samorządów lokalnych widzą siebie przede wszystkim jako realizatorów projektów. Ich kontakty z innymi poziomami (region, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, inne agendy rządowe, instytucje UE) są sporadyczne. Niektóre instytucje (np. Komitet Regionów) są słabo bądź wcale nieznane, a znajomość procedur dotyczących programowania rozwoju regionalnego ograniczona. Samorządy lokalne koncentrują się na konkretnych pracach lub projektach, a inne podmioty postrzegają poprzez pryzmat procedur aplikowania o środki finansowe.

Najbardziej wyraźne różnice wśród respondentów z samorządów lokalnych dotyczyły kwestii **skuteczności polityki regionalnej**. Według badanych skuteczność oznacza przede wszystkim realizację zadania, konsekwentne działanie lub realizację zamierzeń i obietnic. Formułowane były też opinie, zwracające uwagę na regionalny kontekst rozwojowy i fakt, że przy ocenach sprawą podstawową jest skonfrontowanie osiągniętych wyników z założeniami planów. Większość kwestii związanych z rozwojem regionalnym postrzegana była przez pryzmat problemów i uwarunkowań lokalnych.

Inaczej działa się w przypadku przedstawicieli samorządu regionalnego.

Opinie samorządu regionalnego

Z poziomu regionalnego dostrzegane jest wyraźnie znaczenie **wymiaru lokalnego** polityki rozwoju regionalnego. Gminy przedstawiano jako głównego i ostatecznego weryfikującego słusność zamierzeń rozwojowych. Inaczej z perspektywy województwa przedstawiane były oceny skuteczności polityki. Jej

miarą był **awans cywilizacyjny całego regionu i wyrównywanie szans rozwojowych w jego granicach oraz w granicach kraju**. Jako warunek skutecznej polityki podawana była spójna wizja rozwoju regionu, wypracowana, akceptowana i realizowana wspólnymi siłami przez podmioty działające w regionie.

Opinie administracji centralnej

Z perspektywy przedstawicieli administracji rządowej skuteczność działań postrzegana była z punktu widzenia realizacji celów polityki rozwoju regionalnego formułowanej na poziomie kraju. Najczęściej wymienianym wskaźnikiem skuteczności było **zmniejszanie zróżnicowań między regionami**.

Finansowanie rozwoju

Wśród badanych samorządowców była zgoda co do znaczenia dla rozwoju regionalnego projektów miękkich i twardych. Jednak – jak wskazywali samorządowcy z poziomu regionu – **projekty miękkie muszą odpowiadać potrzebom, a pieniądze na projekty miękkie nie mogą być pieniędzmi „łatwymi”**. Takiego samego zdania są przedstawiciele rządu.

W kwestii finansowania wystąpiły także różnice w poglądach na zaliczki unijne.

Aplikujący (samorządy lokalne) preferują zaliczki, **dysonujący środkami** (samorząd regionalny) – chce mieć kontrolę nad ich wykorzystaniem. Opinie z poziomu regionu były zróżnicowane, ale osoby odpowiedzialne za wydawanie pieniędzy odnosiły się z rezerwą do zaliczkowego finansowania projektów.

W ocenie przedstawicieli rządu zaliczki są natomiast instrumentem, który wpływa na większą liczbę aplikacji i realizację projektów w biedniejszych jednostkach samorządu terytorialnego.

Wszyscy respondenci zgodzili się co do **przewagi perspektywy tematycznej alokacji środków nad perspektywą sektorową**. Wszyscy też dzielili się refleksją, że perspektywa ta nie zapobiega jednak rozproszonemu środkom.

System finansowania przedsięwzięć rozwojowych ze środków UE oceniano, mimo wielu wad (np. że lepiej być biednym – wtedy ma się większe szanse na sfinansowanie projektu) pozytywnie, jako system, który działa, zapewniając realizację projektów i wykorzystanie środków. Uznawano go (choć także z pewnymi zastrzeżeniami – np. kwestionując czasami bezstronność i fachowość oceniających aplikacje) za system „czytelny” i zrozumiały dla wszystkich zaangażowanych.

Zasada partnerstwa w rozwoju regionalnym

Odpowiedzi badanych przedstawicieli samorządu oraz administracji rządowej dotyczące **partnerstwa przy formułowaniu polityki rozwoju regionalnego** były najbardziej zróżnicowane spośród wszystkich ocenia-

nych aspektów tworzenia i wdrażania tej polityki. Dlatego mogą być podstawą do stwierdzenia, że partnerstwo to występuje w formie szczątkowej.

Wizje rozwoju, cele polityki i sposoby ich realizacji powinny być, zgodnie z zasadą partnerstwa, rezultatem konsultacji i konsensusu osiągniętego przez różne podmioty zaangażowane w tworzenie polityki rozwoju.

Na poziomie lokalnym partnerstwo istnieje głównie w formie współpracy z lokalnymi organizacjami społecznymi. Z wypowiedzi przedstawicieli samorządów lokalnych wynika, że powiązania z innymi szczeblami administracji odpowiedzialnymi za formułowanie polityki rozwoju regionalnego są słabe, a o partnerstwie trudno mówić. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele i trudno wskazać jedną. Trudno też obarczać którąś ze stron winą za tę sytuację. Wydaje się, że zbyt mało było przygotowań, by system formułowania polityki funkcjonował w układzie partnerskim. Niepokojący jest natomiast fakt, że z perspektywy samorządów lokalnych mało widoczny jest **wymiar europejski** polityki rozwoju regionalnego.

Konieczne zmiany

Ogólna konkluzja respondentów dotycząca **regulacji prawnych** rządzących dystrybucją środków UE jest taka, że wymagają one zmian, głównie doprecyzowania i zgrania z prawodawstwem UE.

Poza tym respondenci z poziomu rządowego oceniają, że gminy stają się coraz bardziej sprawne w aplikowaniu o środki i w ich wykorzystaniu, stają się „ekspertami”, jeśli chodzi o orientację w przepisach. Ta opinia nie zmienia oczywiście faktu, że regulacje powinny być znowelizowane.

Za głównego gracza odpowiedzialnego za politykę rozwoju regionalnego **samorządy lokalne uznają Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** i oceniają generalnie pozytywnie jego pracę, jako instytucji odpowiedzialnej za dzielenie środków. Ocena MRR przez samorządowców z poziomu regionu czy przez przedstawicieli rządu jest zróżnicowana. Wynika to z oczekiwań co do roli MRR w formułowaniu polityki rozwoju regionalnego. Pod adresem MRR pojawiły się zarzuty, że zajmuje się przede wszystkim dystrybucją środków, a to nie na tym polega tworzenie polityki rozwoju regionalnego.

O podziale funduszy unijnych pisaliśmy w nr. 20 z 2009 r. „GSIA” w artykule pt. „Zasady podziału rezerwowych funduszy unijnych”.
Patrz strona www.gsia.infor.pl
>> Archiwum >> Rok 2009 >> nr 20.

We wszystkich grupach respondentów wskazywano na **fragmentację systemu planowania rozwoju regionalnego**. Z wypowiedzi można wysnuć wniosek, że brak jest wystarczających powiązań między różnymi szczeblami administracji, zapewniających wykorzystanie istniejącego potencjału w różnych fazach programowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego. Polityka rozwoju regionalnego jawi się jako eklektyczna (czyli łącząca zbyt wiele wątków) i jako taka przynosi efekty mniejsze od pożądaných. Największy zarzut dotyczy tego, że przyjęte rozwiązania prowadzą do rozdrobnienia samej polityki, a tym samym do **rozdrobnienia efektów jej realizacji** w ramach pojedynczych projektów („każda gmina może coś dostać, ale to nie składa się w całość”).

Z badania wynika także, że konieczne jest upowszechnienie wyników oceny realizacji polityki rozwoju regionalnego w różnych ujęciach terytorialnych oraz usprawnienie przepływu informacji między podmiotami włączonymi w jej programowanie i realizację.

Mirosław Grochowski

Ekspert FRDL

Zapraszamy na szkolenie

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych.
Rola i zadania w nowej ustawie o finansach publicznych
i standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych



SOPOT HOTEL HAFNER ****
28-30 kwiecień 2010

KONTAKT:

tel. (022) 530 42 59, faks (022) 530 43 09
szkolenia@infor.pl, www.szkolenia.infor.pl