

dr hab. Waldemar Sługocki
Instytut Politologii
Wydział Humanistyczny
Uniwersytet Zielonogórski

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2014.4>

Od kontraktu wojewódzkiego do kontraktu terytorialnego – instytucjonalizacja instrumentu rozwoju regionalnego

1. Wprowadzenie

Polityka regionalna podlega procesowi ewolucji. Początkowo koncentrowała się ona na regionalnej pomocy inwestycyjnej i wsparciu infrastrukturalnym, a okres ten cechowało podejście do znacznej koncentracji na wydzielonych obszarach pomocy. Funkcje administracyjne i koordynacyjne były domeną władz krajowych, chociaż z czasem pojawiały się rozwiązania zdecentralizowane (*Rozwój regionalny w Europie 2009*, s. 7-8). W Polsce kluczowe zmiany w podejściu do kreowania i prowadzenia polityki regionalnej związane były, w pierwszej fazie z procesem przemian społeczno-gospodarczych zapoczątkowanych w 1989 roku, a następnie z realizacją aspiracji Polski mających na celu pełne członkostwo w Unii Europejskiej. Zdaniem Józefa Płoskonki, wyrażonym w artykule „*Model instytucjonalny polityki regionalnej – propozycje i dylematy*” bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki regionalnej miała reforma ustrojowa, której efektem było utworzenie województwa – podmiotów polityki regionalnej, jak również nowy etap procesu integracji naszego kraju z Unią Europejską. Reforma ustrojowa, która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku wykreowała nowy podmiot, jakim jest samorząd województwa. Celem działania samorządu województwa jest rozwój cywilizacyjny regionalnej wspólnoty samorządowej, na co składa się przede wszystkim rozwój gospodarczy województwa, prowadzący w konsekwencji do podniesienia standardu życia mieszkańców. W tym celu samorząd województwa określa strategię województwa, która jest zawarta w przyjmowanych programach wojewódzkich, a następnie określa ich realizację poprzez prowadzenie konkretnej polityki regionalnej, zdefiniowanej w ustawie jako polityka rozwoju województwa. Za najważniejsze w tym zakresie uznać należy:

- w sferze tworzenia warunków rozwoju ekonomicznego – kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, prowadzenie międzynarodowej współpracy gospodarczej i promocji walorów oraz możliwości rozwojowych regionu,

- w sferze rozwoju cywilizacyjnego – wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia i stanu zdrowotności mieszkańców województwa, wspieranie nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego,
- w sferze kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska przyrodniczego – racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie tego środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (Płoskonka 2000, s. 85).

Realizacja strategii rozwoju województwa, nota bene jej konkretyzacja odbywa się za pomocą programów wojewódzkich. Zauważyć jednak należy, że ustawodawca nie wyjaśniał jaki miał być ich charakter, czy też zakres. W toku prac nad ustawą o samorządzie województwa, de facto w uzasadnieniu do projektu ustawy zapisano, iż programy te obejmują między innymi wieloletnie programy inwestycyjne, stanowiące podstawę prowadzenia działalności w powyżej pokrótce określonych sferach (Benio, Bober, Hausner, Kołdras, Kudłacz, Mamica 1999, s. 67-68).

Przeprowadzając reformę administracyjną kraju, dokonano decentralizacji kompetencji ze szczebla centralnego do samorządowych województw w zakresie programowania i prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Istotą dokonanych zmian był wzrost efektywności prowadzonej polityki, w tym poprzez racjonalniejsze wykorzystanie wszystkich możliwości, wynikających ze zmian strukturalnych w gospodarce oraz zdecydowanie skuteczniejsze i sprawniejsze reagowanie na potencjalne możliwości rozwoju poprzez zmianę. Mając świadomość, że osiągnięcie wysokiego poziomu konkurencyjności regionów będzie trudne bez wsparcia działań regionalnych odpowiednią polityką rządu, w gestii administracji centralnej pozostawiono możliwość wspierania tych działań regionalnych, które służą budowaniu ich siły konkurencyjnej. Po dokonanej analizie literatury przedmiotu możemy przyjąć, iż w tamtym czasie pod pojęciem polityki regionalnej państwa, rozumianej w nazewnictwie Unii Europejskiej jako spójna polityka strukturalna państwa, rozróżniano dwa jej elementy. Po pierwsze programowanie i wykonywanie programów sektorowych orientowanych geograficznie, i po drugie wspieranie realizacji strategii i programów rozwoju województw. Natomiast mówiąc o polityce rozwoju regionalnego, powinniśmy zawsze mieć na myśli efekt synergii, jaki tworzy się ze skoordynowania polityki rozwoju województw, prowadzonej przez poszczególne samorządy województw, z polityką państwa, prowadzoną przez rząd centralny (Płoskonka 2000, s. 86-88).

Kolejnym, kluczowym krokiem na drodze kształtowania polityki regionalnej w Polsce, umożliwiającej równocześnie wpisanie się w spójną politykę strukturalną Unii Europejskiej było uchwalenie przez Sejm 12 maja 2000 roku ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, która weszła w życie 14 lipca tego samego roku. W przyjętej wówczas ustawie za fundamentalny cel działań rozwojowych w regionach uznano: wyrównywanie poziomu rozwoju, podnoszenie konkurencyjności regionów, poprawę standardu życia mieszkańców oraz wyrównywanie szans mieszkańców regionów słabo rozwiniętych. Obok regulacji prawnych w grudniu 2000 roku Rada Ministrów przyjęła dokument strategiczny, a mianowicie „Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego” (NSRR) (Delis-Szeląg 2005, s. 88-89). Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006 określała cele, priorytety, kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia oraz zasady i kryteria wsparcia finansowego udzielanego województwom. Jednocześnie, jak zaznaczają Agnieszka Bąk, Roman Chmielewski, Marta Krasowska, Monika Piotrowska, Anna Szymborska, autorzy pracy *„Raport o rozwoju i polityce regionalnej”*, strategia stanowiła punkt odniesienia dla preliminowania wysokości i kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa, w tym środków zagranicznych, na realizację wojewódzkich programów rozwoju regionalnego, programów współpracy przygranicznej oraz działań o charakterze pilotażowym. Godnym odnotowania i podkreślenia jest fakt, iż NSRR została opracowana i przyjęta w obliczu bliskiej akcesji Polski do Unii Europejskiej. Na jej kształt wpłynął również fakt pojawienia się programów przedakcesyjnych, a także konieczność koordynacji kontraktów wojewódzkich i programów sektorowych. W związku z dostępnością od 2000 roku przedakcesyjnych instrumentów finansowych UE, konieczne stało się przygotowanie odpowiedniego dokumentu programującego działania wdrażane w regionach i współfinansowanie ich z tych środków. Rolę tę wypełnił Wstępny Narodowy Plan Rozwoju, przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z innymi resortami, zatwierdzony w grudniu 1999 roku przez Komitet Integracji Europejskiej. Natomiast na poziomie regionalnym w latach 1999-2000 powstała pierwsza edycja strategii rozwoju województw, stanowiąca nowe doświadczenia w myśleniu strategicznym samorządów wojewódzkich w obliczu rosnącego wpływu instytucji i instrumentów Unii Europejskiej na rozwój regionalny w Polsce (Bąk, Chmielewski, Krasowska, Piotrowska, Szymborska 2007, s. 46-52).

2. Kontrakt wojewódzki

Przyjęcie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego było akceptacją swobodnego rodzaju „konstytucji” umożliwiającej prowadzenie polityki regionalnej w Polsce.

Ustawa wprowadziła nowy instrument wspierania rozwoju regionalnego, jakim był kontrakt wojewódzki. Kontrakt wojewódzki był umową cywilno-prawną zawieraną pomiędzy rządem reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego a samorządem województwa reprezentowanym przez marszałka województwa (*Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*). Małgorzata Giełda w pracy „Wybrane aspekty kontroli i nadzoru nad kontraktem wojewódzkim”, zauważa, że kontrakt wojewódzki był prawną formą działania administracji publicznej, którą posługuje się administracja rządowa i administracja samorządu województwa w celu dystrybucji środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich, przeznaczonych na realizację zadań z zakresu rozwoju regionalnego. Z chwilą jego zawarcia między stronami – samorządem województwa i wskazanym w ustawie podmiotem administracji rządowej – powstaje stosunek administracyjnoprawny (Giełda 2012, s. 127). Ustawa określała ramy i procedury umożliwiające wspieranie rozwoju regionalnego przez państwo i warunki, po spełnieniu których samorząd województwa oraz podmioty uprawnione mogły ubiegać się o środki na finansowanie zadań z zakresu rozwoju regionalnego. Wśród zdefiniowanych działań, które mogły uzyskać wsparcie z budżetu państwa w ramach kontraktu województwa znalazły się (*Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*):

- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, innowacji gospodarczych, transferu technologii,
- restrukturyzacja wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej opierającej się na zasadach zrównoważonego rozwoju,
- tworzenie nowych stałych, miejsc pracy,
- poprawa warunków realizowania inwestycji gospodarczych poprzez inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej,
- edukacja, w tym edukacja dorosłych,
- kultura regionalna i lokalna, będąca składnikami kultury narodowej oraz ochrona i rozwój dziedzictwa narodowego,
- poprawa stanu środowiska,
- rozwój instytucji działających na rzecz pobudzania aktywności i wspomagania działań samorządowych wspólnot regionalnych i lokalnych,
- studia i badania niezbędne do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego,
- inne zadania związane ze wspieraniem rozwoju regionalnego.

Ustawa określiła również kompetencje ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie opracowywania projektu narodowej strategii rozwoju regionalnego,

projektu programu wsparcia oraz sprawozdania i wniosków z wykonania programu wsparcia i kontraktów wojewódzkich. Minister był zobowiązany przekładać te dokumenty Radzie Polityki Regionalnej Państwa, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, zarządom województw oraz przedstawicielom partnerów społecznych i gospodarczych (*Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, s. 5). Program wsparcia był dokumentem, który operacjonalizował priorytety zawarte w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego i definiował rodzaje zadań kwalifikujących się do uzyskania wsparcia, wskazywał okres ich obowiązywania, kryteria wyłaniania obszarów ubiegających się o wsparcie i procedury jego otrzymania. Przyjęty w formie rozporządzenia Rady Ministrów Program wsparcia zawierał również zestawienie środków dostępnych w budżecie państwa i inne źródła finansowania. W latach 2001-2004 Program wsparcia, którego głównym celem było dynamizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz poszczególnych jego obszarów dla wzmocnienia konkurencyjności, wzrostu poziomu życia i spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej, stanowiły podstawę do zawierania i wdrażania kontraktów wojewódzkich (Bąk, Chmielewski, Krasowska, Piotrowska, Szymborska 2007, s. 54).

Na podstawie kontraktu województwa udzielane było wsparcie ze środków budżetu państwa na realizację zadań wynikających ze strategii rozwoju województwa oraz spójnego z nią wojewódzkiego programu operacyjnego rozwoju regionalnego, zwanego programem wojewódzkim. Można zatem stwierdzić, iż kontrakt wojewódzki stał się podstawowym narzędziem realizacji strategii rozwoju województwa. Bogdan Kawałko, w opracowaniu „*Kontrakt wojewódzki jako instrument wspierania rozwoju. Doświadczenia województwa lubelskiego*” zauważa, że głównym celem wprowadzenia formy kontraktu wojewódzkiego było zapewnienie przejrzystości procedur i decyzji dotyczących środków na rozwój regionalny. Realizowana wówczas zasada wyłączności, umożliwiała finansowanie z budżetu państwa zadań z zakresu rozwoju regionalnego, poza ustawowymi wyjątkami, wyłącznie poprzez kontrakt wojewódzki (Kawałko 2009, s. 36). Zgodnie z regulacją zawartą w ustawie zadania z zakresu rozwoju regionalnego nie ujęte w kontrakcie mogły być finansowane z dotacji celowych z budżetu państwa wyłącznie w przypadkach realizacji (*Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, s. 18):

- programów interwencyjnych tworzonych i realizowanych w przypadku klęsk żywiołowych, nagłych sytuacji kryzysowych, w szczególności na rynku pracy i w gospodarce,
- programów pilotażowych testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego,

- programów doradczych i informacyjnych zwiększających zdolność przyjmowania budżetowego wsparcia finansowego programów wojewódzkich.

Samorząd województwa ubiegający się o wsparcie finansowe z budżetu państwa w ramach kontraktu przedkładał wniosek o przyznanie środków na finansowanie zadań wynikających z programu wojewódzkiego, do którego załączał strategię rozwoju województwa oraz program wojewódzki. Podmiotami uprawnionymi do uzyskania wsparcia w ramach kontraktu były jednostki samorządu terytorialnego, jednostki samorządu gospodarczego i zawodowego, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe i naukowo-badawcze, przedsiębiorcy i inne podmioty, których działalność wiązała się z rozwojem województwa. Dofinansowanie zadań odbywało się na warunkach określonych w ustawie o finansach publicznych. Istotą kontraktu wojewódzkiego było terytorialne, a nie jak dotychczas branżowe czy sektorowe podejście do rozwoju gospodarczego i społecznego. Podkreślenia wymaga fakt, iż kontrakty były wyrazem nowej filozofii rozwoju regionalnego, której zasadą było przekonanie, że nie jest on wyłącznie funkcją różnorodnych działalności, ale współpracą i współdziałaniem wszystkich partnerów społecznych i gospodarczych grupujących się wokół akceptowanego i zrozumiałego programu rozwoju. Wreszcie kontrakt był pierwszym instrumentem prowadzonej polityki regionalnej państwa, który umożliwił w nowej europejskiej formule przekazywanie dodatkowych środków z budżetu państwa na finansowanie zadań rozwojowych w województwach (Kawałko 2009, s. 37).

Dokonując oceny i przydatności kontraktów wojewódzkich dla procesu kształtowania i rozwoju polityki regionalnej w Polsce należy wskazać, zarówno na słabości, jak i jego ważną i pozytywną rolę w formułowaniu polityki regionalnej w dalszym horyzoncie czasu. Bez wątpienia, na co zwracała uwagę Grażyna Gęsicka w ekspertyzie *„Kontrakty wojewódzkie - instrumenty rządowej polityki regionalnej w systemie wdrażania nowej polityki spójności”*, analiza krótkiej historii pokazuje brak konsekwencji w realizacji długofalowej koncepcji budowania umownych stosunków pomiędzy rządem i samorządami. Nie ma jej w podstawowych regulacjach prawnych, nie ma w sferze skoordynowanego programowania rozwoju regionalnego, nie ma także w praktycznej sferze finansowania inwestycji istotnych dla rozwoju regionalnego. Wykonawcze akty prawne określające rządowe programy wsparcia opierały się na niewielkich alokacjach finansowych, z których znaczna część była z góry „adresowana” na konkretne inwestycje oraz zadania, i nie pozostawiała samorządom pola dla realizowania własnych koncepcji rozwoju regionalnego. Rozporządzenia były wielokrotnie nowelizowane. Zmieniano wysokość alokacji, czas trwania kontraktu, który ponadto nie był wyraźnie związany z perspektywą czasową strategii i programów rządowych. Niekorzystny

efekt dla realizacji programów wsparcia miało jednoroczne budżetowanie związane z perspektywą corocznie uchwalanego budżetu państwa (Gęsicka 2004, s. 7). Ponadto autorka cytowanej ekspertyzy dodała, że pierwsze doświadczenia wynikające z funkcjonowania kontraktów wojewódzkich wywołały rozczarowanie wśród samorządowców, ale także wśród ekspertów. Do głównych słabości, wywołujących krytykę zaliczono: brak pewności, co powinno być przedmiotem kontraktu, przewaga rządu nad samorządem w negocjacjach, zbiurokratyzowanie i drobiazgowość procedur, nieokreślone relacje z samorządami lokalnymi, czas trwania związany z procesami finansowania inwestycji (Gęsicka 2004, s. 10). Jednak gro przedstawiciele samorządów wojewódzkich uznała, zarówno samą instytucję kontraktu wojewódzkiego, jak i doświadczenia płynące z jego realizacji za miłowy krok w formułowaniu polityki regionalnej w Polsce, w tym wykorzystania tych doświadczeń w partycypacji w europejskiej polityce spójności, naturalnie po akcesji Polski do Unii Europejskiej. W dalszej części swych rozważań G. Gęsicka do największych pozytywów wynikających z doświadczeń w realizacji kontraktów wojewódzkich zaliczyła:

- decentralizację państwa i wprowadzenie w życie zasady subsydiarności,
- odchodzenie od Polski resortowej w kierunku samorządowej,
- krok w kierunku przygotowania Polski do uczestnictwa w realizacji polityki spójności UE,
- możliwość koncentracji środków przeznaczonych na rozwój regionalny,
- przygotowanie administracji samorządu województwa do nowoczesnych metod tworzenia programów i innych dokumentów regionalnych, zarządzania wdrożeniem programów i ich monitorowania,
- wprowadzenie na dużą skalę do polityki krajowej zasad ewaluacji, w tym *ex ante*,
- stworzenie podstaw do budowania partnerstwa i integracji środowisk,
- stabilizacja sytuacji samorządu województwa w zakresie, środków, jakie mogą pozyskać za pośrednictwem rządu (Gęsicka 2004, s. 9).

Natomiast w dokumencie „*Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu wsparcia na lata 2001-2003*” przygotowanym w Ministerstwie Gospodarki i Pracy dokonano oceny, w której podkreślono, że idea programu wsparcia, jako operacyjnego instrumentu wspierania rozwoju regionalnego przez udostępnienie samorządom środków finansowych pochodzących z budżetu państwa i adresowanych na zasilenie, w formie dotacji celowej, działań i zadań wybranych przez samorzady na bazie programów wojewódzkich, została zaadoptowana na grunt polski z praktyki krajów tworzących europejskich. Jej podstawowym celem, obok stworzenia samorządom praktycznej możliwości zarządzania rozwojem regionu, poszczególnych segmentów życia społecznego i ekonomicznego, było przygotowanie struktur

administracji rządowej i samorządowej do zarządzania programami operacyjnymi tworzonymi w kontekście przygotowywanego Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju a następnie Narodowego Planu Rozwoju. Programy te przygotowano na wzór programów służących absorpcji środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W raporcie stwierdzono, iż na płaszczyźnie organizacyjnej Program wsparcia spełnił swoje zadanie. Dodano również, iż osiągnięto główne cele zakładane w tym obszarze, a mianowicie: stworzono praktyczne instrumenty realizacyjne tj. kontrakty wojewódzkie; opracowano i wdrożono efektywny system ich praktycznego skonsumowania; powołano i poddano praktycznej weryfikacji struktury zarządzające, pośredniczące i monitorujące Program; stworzono i wprowadzono do praktyki administracyjnej nowe procedury; przeszkolono i przygotowano kadry zdolne do funkcjonowania, wypracowywania danych i podejmowania decyzji w reżimach i systemowych ramach zbliżonych do warunków towarzyszących absorpcji funduszy strukturalnych UE; upowszechniono, nadając im praktyczny wymiar, nowe pojęcia i kategorie: beneficjent, wsparcie monitoring, podmiot uprawniony. Oceniając poziom osiągniętych efektów należy uznać, iż w praktyce uzyskane efekty nie były w pełni zbliżone do tych zakładanych w Programie. Uwzględniając jednak skalę środków, a także nowatorskość instrumentu, należy stwierdzić, że Program nie tylko został zrealizowany, ale przyniósł również wymierne efekty rzeczowe. Zaangażowane pieniądze wygenerowały wartości materialne oraz korzyści pozamaterialne. Jak podkreślono w przywoływanym już „Sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu wsparcia na lata 2001-2003”, monitoring i kontrole nie dostarczyły danych świadczących o niewłaściwym, błędnym użyciu środków, ich marnotrawieniu lub wykorzystaniu niezgodnym z obowiązującym porządkiem prawnym. W wymiarze społecznym Program wsparcia wyzwolił znaczącą społeczną aktywność, wzmocnił zainteresowanie samorządów i mieszkańców regionów problematyką rozwoju i polepszania warunków własnego, lokalnego i regionalnego bytu. Ponadto uświadomił działaczom samorządowym i samym mieszkańcom jak dalece niewykorzystywane były ich możliwości kreowania rozwoju otoczenia. Postępujące upodmiotowienie społeczeństwa znalazło swoje istotne uzupełnienie w realizacji Programu wsparcia, kontraktów wojewódzkich (*Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu wsparcia 2004*, s. 22-23).

3. Kontrakt terytorialny

W kontekście dotychczasowych doświadczeń wynikających z realizacji kontraktu wojewódzkiego zainaugurowano dyskusję na temat rewizji dotychczas prowadzonej polityki regionalnej, w tym nadania nowego kształtu instytucji kontraktu wojewódzkiego. Wśród

uczestników debaty głos w tym zakresie zabierali nie tylko przedstawiciele rządu i strony pozarządowej, ale także liczni eksperci. Adam Mikołajczyk w opracowaniu *„Zasady zawierania i konstruowania kontraktu wojewódzkiego w Polsce od roku 2010. Zarys koncepcji”* sugeruje, iż przedmiotem nowego kontraktu powinny być środki krajowe będące w dyspozycji całego rządu oraz środki regionalne pochodzące głównie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego z obszaru danego województwa. Po stronie rządowej kontrakt powinien obejmować szeroki katalog źródeł finansowania, skierowanych na rzecz interwencji regionalnej. Umieszczenie w kontrakcie środków odpowiednich ministrów ma na celu zwiększenie koordynacji różnych działań strukturalnych podejmowanych w odniesieniu do poszczególnych regionów. Zakres rzeczowy kontraktu powinien objąć większość najważniejszych działań rządu w regionie. W kontrakcie powinny być ujęte tzw. Kluczowe Regionalne Przedsięwzięcia Rozwojowe (KRPR), które mogłyby przyjąć następujące formy (Mikołajczyk 2009, s. 2):

- projekty indywidualne (zazwyczaj w postaci dużych inwestycji infrastrukturalnych mających charakter punktowy, liniowy lub sieciowy),
- grupy projektów (przedsięwzięcia infrastrukturalne lub inne, funkcjonalnie ze sobą powiązane np. infrastruktura kanalizacyjna na obszarze pojezierza lub obszaru cennego przyrodniczo);
- projekty ramowe, mikroprogramy (zazwyczaj przedsięwzięcia pozbawione charakteru infrastrukturalnego, realizowane w obszarze zasobów ludzkich, rynku pracy, edukacji, wspierania przedsiębiorczości).

W dalszej części autor przytoczonego powyżej opracowania wskazuje, że zasady ukierunkowania środków w ramach kontraktów wojewódzkich powinny wynikać wprost z określonego precyzyjnie i ograniczonego katalogu celów polityki regionalnej zawartych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR). Dodaje ponadto, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, jako koordynator polityki regionalnej rządu, powinien odpowiadać między innymi za uzgodnienie na poziomie Rady Ministrów wielkości środków, które ministrowie sektorowi, przekażą na realizację kontraktów. Powinien on więc dysponować realną możliwością koordynacji szeregu polityk sektorowych na poziomie regionalnym. Odnosząc się do środków finansowych Mikołajczyk zaakcentował, iż powinny one podlegać koncentracji na ściśle określonych obszarach strategicznej interwencji. Naturalnie, obszary te powinny mieć umocowanie w zapisach KSRR (Mikołajczyk 2009, s. 2). Natomiast Radomir Matczak, Adam Mikołajczyk i Małgorzata Sobolew w opracowaniu *„Zasady zawierania i konstruowania kontraktu wojewódzkiego w Polsce od roku 2010”*,

zwracają uwagę na to, aby kontrakt wojewódzki był narzędziem świadomego kształtowania polityki regionalnej państwa, a nie jedynie prostym mechanizmem transferów finansowych umożliwiającym realizację wcześniej ustalonych przedsięwzięć wynikających z prowadzenia przez państwo określonej polityki wobec regionów. Zaznaczają jednocześnie, że kontrakt nie powinien być postrzegany jako nowa forma wspólnego (rządowo-samorządowego) programowania rozwoju, dublująca lub zastępująca planowanie strategiczne i programowanie operacyjne prowadzone zarówno na szczeblu rządowym, jak i regionalnym. W szczególności kontrakt nie może być traktowany jako alternatywa wobec dalszej decentralizacji finansów publicznych i wzmocnienia zdolności regionów do prowadzenia własnej polityki rozwoju. Nie chodzi również o to, by poprzez kontrakt samorzady województw uzyskały możliwość wkroczenia w obszar kompetencji administracji rządowej, związanej z programowaniem krajowej polityki rozwoju. W opinii autorów artykułu, instrument ten być narzędziem „spinającym” programowanie rządowe i regionalne, prowadzącym do ustalenia obszarów wspólnego zainteresowania, które uzasadniają interwencję opartą na odpowiednim montażu środków finansowych (Matczak, Mikołajczyk, Sobolew 2009, s. 233).

W wyniku toczącej się debaty oraz przedstawianych koncepcji nowej generacji kontraktu, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wspólnie z partnerami społecznymi – w szerokim tego słowa znaczeniu – przyjął nową filozofię przygotowania kontraktu, już nie wojewódzkiego, lecz terytorialnego. Instytucję kontraktu terytorialnego konstytuuje ustawa z dnia 24 stycznia 2014 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Ustawa mianem kontraktu terytorialnego ustanowiła umowę określającą cele i przedsięwzięcia priorytetowe, mające istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie, opracowywanych przez zarząd województwa, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności. Dokonując szczegółowej analizy kontraktu terytorialnego należy odnotować, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opracowuje, we współpracy z ministrami właściwymi ze względu na zakres objęty kontraktem terytorialnym, stanowisko dotyczące zakresu i treści kontraktu terytorialnego, w tym celów mających istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz województwa objętego kontraktem, a następnie przedstawia je do wiadomości Radzie Ministrów (*Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, s. 2). Natomiast zarząd województwa przygotowuje projekt stanowiska dotyczącego proponowanego zakresu i treści kontraktu terytorialnego, w tym celów i przedsięwzięć priorytetowych mających

istotne znaczenie dla rozwoju województwa objętego kontraktem. Uprzednio przygotowany projekt stanowiska zarząd województwa przekazuje do zaopiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym, właściwe ze względu na zakres objęty kontraktem. Opinia jest wyrażana podczas konferencji, w której uczestniczą przedstawiciele zarządu województwa oraz przedstawiciele właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Zarząd województwa przyjmuje w drodze uchwały stanowisko dotyczące proponowanego zakresu i treści kontraktu, w tym celów i przedsięwzięć priorytetowych mających istotne znaczenie dla rozwoju województwa objętego kontraktem. Na podstawie stanowisk minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz zarząd województwa negocjują projekt kontraktu terytorialnego. Rada Ministrów w drodze uchwały zatwierdza wynegocjowany kontrakt terytorialny i określa zakres i warunki dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności opracowywanego przez zarząd województwa środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych. Zarząd województwa zatwierdza wynegocjowany kontrakt w drodze uchwały. Zwieńczeniem procedury jest zawarcie kontraktu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z zarządem województwa. Ustawa reguluje również zakres kontraktu, który określa: województwo, którego dotyczy; cele przewidziane do realizacji na terenie danego województwa; przedsięwzięcia priorytetowe i warunki ich realizacji, zgodne z celami wynikającymi ze strategii rozwoju; okres realizacji przedsięwzięć priorytetowych; oczekiwane rezultaty przedsięwzięć priorytetowych; źródła jego finansowania; zakres i tryb sprawozdawczości z jego realizacji; sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu nad jego realizacją; sposób i warunki weryfikacji realizacji przedsięwzięć priorytetowych; warunki jego zmian; warunki i sposób jego rozwiązywania. Kontrakt określa ponadto wysokość, sposób i warunki dofinansowania programów służących realizacji umowy partnerstwa¹⁸ w zakresie polityki spójności, opracowywanych przez zarząd województwa. Realizację kontraktu terytorialnego koordynuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a ze strony samorządu właściwy zarząd województwa. W celu realizacji zobowiązań wynikających z kontraktu zarząd województwa zawiera porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, zaangażowanymi w realizację jego postanowień, znajdującymi się na terenie województwa objętego kontraktem. Wreszcie

¹⁸ Umowa Partnerstwa jest dokumentem określającym strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej (WPR) i wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) w Polsce w latach 2014-2020 (*Programowanie perspektywy finansowej 2014*, s. 5).

realizacja celów i przedsięwzięć priorytetowych mających istotne znaczenie dla rozwoju kraju i województwa, określonych w kontrakcie jest finansowana ze środków ze środków programów oraz programów służących realizacji umowy partnerstwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (*Programowanie perspektywy finansowej 2014*, s. 12).

Realizacja kontraktu terytorialnego będzie miała miejsce w latach 2014-2020, będzie to czas, w którym zarówno strona rządowa, jak i samorządowa zdobędzie pierwsze doświadczenia, umożliwiające dokonanie pierwszych ocen tego instrumentu oraz jego faktycznego wpływu na kształtowanie polityki rozwoju regionalnego oraz podjęcie ewentualnych korekt zwiększających jego efektywność.

Literatura

1. Bąk A., Chmielewski R., Krasowska M., Piotrowska M., Szyborska A. (2007), *Raport o rozwoju i polityce regionalnej. Raporty 2007*, MRR, Warszawa.
2. Benio M., Bober J., Hausner J., Kołdras S., Kudłacz T., Mamica Ł. (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa*, J. Hausner (red.), Kraków.
3. Delis-Szeląg K. A. (2005), *Polityka regionalna UE i perspektywy jej rozwoju w Polsce*, w: *Regionalizm, polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, A. Adamczyk, J. Borkowski (red.), Warszawa.
4. Gęsicka G. (2004), *Kontrakty wojewódzkie – instrumenty rządowej polityki regionalnej w systemie wdrażania nowej polityki spójności*, MGiP, Warszawa.
5. Giełda M. (2012), *Wybrane aspekty kontroli i nadzoru nad kontraktem wojewódzkim*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, no. 2.
6. Kawalko B. (2009), *Kontrakt wojewódzki jako instrument wspierania rozwoju. Doświadczenia województwa lubelskiego*, „Barometr Regionalny” nr 1(15).
7. Matczak R., Mikołajczyk A., Sobolew M. (2009), *Zasady zawierania i konstruowania kontraktu wojewódzkiego w Polsce od roku 2010*, w: *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*, Warszawa.
8. Mikołajczyk A. (2009), *Zasady zawierania i konstruowania kontraktu wojewódzkiego w Polsce od roku 2010. Zarys koncepcji*, MRR, Warszawa.
9. Płoskonka J. (2000), *Model instytucjonalny polityki regionalnej - propozycje i dylematy*, w: *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg (red.), Polska regionów nr 11, Gdańsk – Warszawa.
10. *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa partnerstwa (2014)*, MIR, Warszawa.
11. *Rozwój regionalny w Europie. Spójność terytorialna i przegląd budżetu UE. Raporty EoRoPA (2009) nr 2*, MRR, Warszawa.
12. *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu wsparcia na lata 2001-2003*, MGiP, Warszawa 2004.
13. *Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, Dz. U. nr 48/2000, poz. 550.
14. *Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. nr 00/2014, poz. 379.

Streszczenie**Od kontraktu wojewódzkiego do kontraktu terytorialnego – instytucjonalizacja instrumentu rozwoju regionalnego**

W artykule zaprezentowano proces kształtowania polityki rozwoju regionalnego w Polsce, w tym przybliżono reformę administracyjną, utworzenie samorządowych województw oraz ich udział w kreowaniu i poprowadzeniu polityki regionalnej. Jednak zasadnicza część pracy poświęcona została zaprezentowaniu genezy kontraktu wojewódzkiego oraz jego wpływu na budowanie polityki regionalnej w Polsce, w tym przede wszystkim relacji pomiędzy rządem, odpowiedzialnym za realizację polityki interregionalnej oraz samorządem realizującym politykę intraregionalną. W ostatniej części opracowania przybliżono założenia kontraktu terytorialnego, będące w dużej mierze wynikiem doświadczeń wynikających z realizacji kontraktów wojewódzkich oraz opisano usytuowanie kontraktu terytorialnego w procesie kształtowania polityki rozwoju regionalnego w latach 2014-2020.

Słowa kluczowe: polityka rozwoju regionalnego, samorząd wojewódzki, reforma samorządowa, kontrakt wojewódzki, kontrakt terytorialny, polityka spójności Unii Europejskiej, planowanie strategiczne

Abstract**From contract to contract the provincial government - the institutionalization of an instrument of regional development**

The article presents the process of shaping regional development policy in Poland, this brought closer administrative reform, the establishment of local regions and their participation in creating and leading the regional policy. However, a substantial part of the work was devoted to the presentation of the origins of the provincial contract and its impact on building regional policy in Poland, including in particular the relationship between the government, responsible for the implementation of the policy of interregional and intraregional self-government implements policy. In the last part of the study brought closer assumptions territorial contract, which is largely the result of the experience gained from the implementation of regional contracts and describes the location of the territorial contract in the process of regional development policy in the years 2014-2020.

Key words: regional development policy, provincial government, local government reform, the regional contract, contract territorial cohesion policy of the European Union, strategic planning