

Struzik, Adam

Samorząd województwa jako podmiot zarządzania regionalnego

Mazowsze. Studia Regionalne 1, 11-22

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA JAKO PODMIOT ZARZĄDZANIA REGIONALNEGO

Adam Struzik

Zarządzanie regionalne jest domeną działania organów samorządu województwa, a zwłaszcza zarządu. Spośród wielu aspektów zarządzania regionalnego szczególną uwagę należy skierować na działania związane z programowaniem rozwoju, które stanowią istotny czynnik polityki rozwoju.

Samorządność na poziomie regionów, która została wprowadzona ustawowo z dniem 1 stycznia 1999 roku (*Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*), przesądziła o nowym kształcie podziału terytorialnego kraju, w wyniku którego utworzono 16 nowych województw. Podjęte wówczas działania legislacyjne określić można mianem decentralizacji regionalnej, skutkującej powołaniem nowych władz na szczeblu regionalnym, bez naruszenia struktury państwa. Ich istota polegała na przyznaniu samorządom województw statusu samodzielnego podmiotu polityki przestrzennej i regionalnej. W wyniku drugiego etapu reformy decentralizacyjnej w przestrzeni terytorialnej i społeczno-gospodarczej kraju powstało województwo mazowieckie – region o najwyższym potencjale gospodarczym, ludnościowym i naukowym oraz o relatywnie najwyższym poziomie życia. Należy przy tym zaznaczyć, że potencjał województwa mazowieckiego wynika przede wszystkim z funkcji, jakie pełni metropolia warszawska, dystansująca jednocześnie pozostałe obszary województwa.

Samorząd województwa funkcjonuje według następujących uregulowań prawnych: *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Ustawy o samorządzie województwa*, *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz ustaw tzw. działowych, przypisujących samorządowi szczegółowe zadania do realizacji.

Współistnienie władz samorządowych i rządowych na szczeblu wojewódzkim spowodowało konieczność określenia ich kompetencji. Zgodnie z zapisami ustawy zasadniczej, z dnia 2 kwietnia 1997 roku, przedstawicielem Rady Ministrów na obszarze województwa jest wojewoda, który stanowi nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego. W *Konstytucji* uregulowano przede wszystkim zakres zadań

przypisanych samorządowi terytorialnemu. Zgodnie z brzmieniem art. 163 ustawy zasadniczej, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez *Konstytucję* lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Oznacza to wykonywanie przez samorząd województwa zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, innych niż zadania organów administracji rządowej. Ponadto w kolejnym art. ustawy zasadniczej (166) zapisane jest, że zadania publiczne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej wykonywane są przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Z kolei inne zadania publiczne wykonywane są w formie zleconej, poprzez ustawowe scedowanie.

Zakres działania samorządu województwa dość precyzyjnie definiuje *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa*. Zawarte w niej zapisy określają ustrój województwa i kompetencje organów samorządu województwa oraz sprawy mienia i finansów, a także współpracy zagranicznej i nadzoru nad działalnością.

Należy zaznaczyć, że w myśl zapisów ustawowych (art. 11, ust. 2 *Ustawy o samorządzie województwa*) podstawową powinnością samorządu województwa jest prowadzenie polityki rozwoju, na którą składa się ogół spraw znajdujących się w polu oddziaływania władz samorządowych. Najważniejsze zadania samorządu województwa to:

- kreowanie warunków rozwoju gospodarczego w województwie, w tym wspieranie postępu technologicznego i innowacji,
- utrzymanie i rozbudowa wojewódzkiej infrastruktury społecznej i technicznej,
- kształtowanie środowiska naturalnego i stymulowanie zrównoważonego rozwoju,
- inwestowanie w rozwój zasobów ludzkich – w sferę edukacji, nauki i kultury,
- inicjowanie działań mających na celu integrację społeczną i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Warto w tym miejscu zdefiniować za ustawodawcą, czym tak naprawdę powinna być **polityka rozwoju** prowadzona przez samorząd województwa. Dość syntetyczną definicję tego zagadnienia odnajdujemy w przepisach *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. W art. 2 ww. ustawy sprecyzowano, iż „**polityka rozwoju to zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej**”. Podkreślić należy, że ustawodawca skatalogował zakres spraw, stanowiących przedmiot polityki rozwoju. Dla porównania z odpowiednimi zapisami *Ustawy o samorządzie województwa* jest on znacznie bar-

dziej szczegółowy. Obrazuje to na przykład problematyka rozwoju miast i obszarów metropolitalnych oraz obszarów wiejskich, za którą w skali regionu odpowiedzialny jest samorząd województwa. Niejednolity w obydwu aktach prawnych (*Ustawie o samorządzie województwa* i *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*) zakres polityki rozwoju niejednokrotnie rodzi kontrowersje interpretacyjne.

Istotą zarządzania jest generowanie synergii, dlatego też – realizując politykę rozwoju – samorząd województwa współpracuje z licznymi podmiotami. W pierwszej kolejności z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a następnie z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową i jej przedstawicielem w regionie, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi, a także innymi województwami.

W pragmatyce zarządzania regionalnego kierunek polityki rozwoju jest silnie determinowany przez programowanie rozwoju. Od lat programowanie to w Unii Europejskiej stanowi kluczową zasadę racjonalnych i skutecznych działań w zakresie zarządzania polityką rozwoju.

W teorii programowania wyróżnia się dwa zasadnicze poziomy programowania: pierwszy – strategiczny – odnoszący się do określenia celów i globalnej strategii rozwoju oraz podziału środków na realizację poszczególnych priorytetów i drugi – szczegółowy – stanowiący realizację strategii w formie programów i planów działań. Mówiąc o programowaniu rozwoju na poziomie województwa, dość często stosuje się zamiennie termin *planowanie regionalne*, obejmujący planowanie społeczno-gospodarcze i planowanie przestrzenne. Co istotne, charakteryzując znaczenie planowania regionalnego, należy podkreślić, że jest ono niezbędnym narzędziem zarządzania gospodarką regionalną w warunkach gospodarki rynkowej.

Dwa najważniejsze dokumenty regionalne, do których opracowania samorząd województwa zobligowany jest ustawowo, to: zaktualizowana *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020* oraz jej przestrzenne odwzorowanie, czyli *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*. Dokumentom tym towarzyszą wojewódzkie strategie sektorowe, programy i plany działań, które są tworzone w miarę potrzeb porządkowania systemu zarządzania regionalnego oraz budowy programowego zaplecza dla podejmowanych działań i interwencji organów samorządu województwa.

Z pragmatycznego punktu widzenia programowanie rozwoju, w tym opracowanie strategii rozwoju województwa, jest najważniejszym z zadań przypisanych ustawowo samorządowi województwa.

W art. 11, ust. 1 *Ustawy o samorządzie województwa* mowa jest wprost, iż „*samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, kierując się osiągnięciem następujących celów, tj.: pielęgnowanie polskości, kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki regionu, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego i kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego*”.

W przygotowaniu strategii współuczestniczy zarówno zarząd województwa, opracowując jej projekt, jak i sejmik, uchwalając dokument. Parafrazując znaczenie strategii rozwoju województwa w systemie aktów wytyczających kierunek polityki regionalnej, można strategię nazwać „konstytucją regionalną”. Jest ona bowiem głównym narzędziem polityki regionalnej, determinującym procesy rozwojowe. Jest ona także nie tylko długookresowym planem zamierzeń władz samorządowych, ale przede wszystkim dokumentem określającym najważniejsze cele do osiągnięcia na obszarze województwa. Strategia rozwoju wraz z planem zagospodarowania przestrzennego województwa określa całościową koncepcję rozwoju regionu.

Obecnie obowiązująca *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, stanowiąca spójną koncepcję działań na rzecz długotrwałego rozwoju regionu, została uchwalona przez Sejmik Województwa w maju 2006 roku. Wyznacza ona perspektywę rozwoju regionu do 2020 roku, obejmując zarówno działania, które będą współfinansowane ze środków krajowych i funduszy strukturalnych UE (EFRR) w okresie programowania 2007-2013, jak i w kolejnej perspektywie finansowej.

Konstruując *Strategię*, w oparciu o realistyczny scenariusz rozwoju, wypracowaliśmy nową projekcję rozwoju Mazowsza, regionu konkurencyjnego w układzie europejskim i globalnym. Jednocześnie założyliśmy realizację trzech celów strategicznych w zakresie:

1. Budowy społeczeństwa informacyjnego i poprawy jakości życia mieszkańców województwa.
2. Zwiększenia konkurencyjności regionu w układzie międzynarodowym.
3. Poprawy spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu w ramach zrównoważonego rozwoju.

Uznając za główny atut regionu (w XXI w.) potencjał społeczny, gospodarczy i jego centralne położenie ze stolicą w Warszawie, przyjęliśmy, że podejmowane w regionie działania (cele pośrednie), w tym również inwestycje, powinny być ukierunkowane na: rozwój kapitału społecznego, zwłaszcza rozwój społeczeństwa informacyjnego, wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy, aktywizację i modernizację ob-

szarów pozametropolitalnych i rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowanie wizerunku regionu.

Liczba celów pośrednich i przyporządkowanych im kierunków działań została skutecznie ograniczona (do 28) w porównaniu z poprzednią strategią województwa z 2001 roku. W sumie działania te tworzą spójną koncepcję strategiczną dla realistycznego, pożądanego scenariusza rozwoju Mazowsza, wzbogaconą o alternatywne rozwiązania planistyczne w przypadku scenariuszy skrajnych.

Drugim dokumentem o charakterze strategicznym, jednak w ujęciu przestrzennym, który przygotowują władze województwa na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Art. 3, ust. 3 ww. ustawy stanowi, iż kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalenie *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa* należą do zadań samorządu województwa.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, uchwalony w czerwcu 2004 roku, jest dokumentem wyrażającym politykę przestrzenną samorządu Mazowsza, a zarazem przestrzennym odniesieniem dla strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Po trzech latach prac nad dokumentem i zastosowaniu, określonej ustawami, procedury uzyskiwania stosownych uzgodnień i opinii *Plan* został uchwalony. W sensie programowym, *Plan* zyskał w ten sposób możliwość spełnienia w zarządzaniu strategicznym regionem kilku istotnych funkcji:

- koordynacyjnej, polegającej na koordynacji ponadlokalnych programów przedsięwzięć publicznych i oddziaływaniu *Planu* na zachowania innych podmiotów polityki przestrzennej,
- regulacyjnej, polegającej na wyznaczeniu wiążących ustaleń dla jednostek podporządkowanych Samorządowi Województwa Mazowieckiego w zakresie realizacji określonych w *Planie* działań i zadań,
- negocjacyjno-ofertowej, związanej z wykorzystaniem *Planu* jako płaszczyzny uzgadniania celów wojewódzkiej polityki przestrzennej z politykami gmin i powiatów,
- promocyjno-edukacyjnej – ustalenia *Planu* mogą być bowiem wykorzystywane do tworzenia pożądanego, z punktu widzenia strategicznych celów, rozwoju wizerunku regionu.

W pragmatyce zarządzania regionem *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa* stanowi podstawę do:

- opiniowania i uzgadniania projektów studiów gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- opiniowania projektów dokumentów rządowych dotyczących polityki regionalnej i przestrzennej,

- rekomendowania zadań z poziomu województwa na szczebel krajowo-rządowy,
- tworzenia programów operacyjnych i określania kontraktów regionalnych,
- konstruowania budżetu województwa pod kątem realizacji programów i zadań wojewódzkich,
- opiniowania planów i programów instytucji zarządzających funduszami celowymi,
- podejmowania współpracy międzywojewódzkiej w ramach tzw. problemów stykowych.

Głównym celem *Planu* jest określenie polityki przestrzennej dla województwa mazowieckiego, polegającej na ustaleniu zasad organizacji struktury przestrzennej województwa w przyszłości (jednak bez określenia konkretnego horyzontu czasowego) w zakresie: podstawowych elementów sieci osadniczej, rozmieszczenia infrastruktury technicznej i społecznej oraz wymagań dotyczących ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego. Natomiast generalny cel polityki przestrzennej sformułowany w *Planie*, skoncentrowany jest na stwarzaniu warunków do osiągnięcia spójności terytorialnej oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju województwa mazowieckiego, poprawie warunków życia mieszkańców i stałym zwiększaniu efektywności procesów gospodarczych i konkurencyjności regionu.

Spośród wielu ustaleń *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* za najważniejsze uznano te, które dotyczą:

- **wyznaczonych obszarów problemowych**, głównie obszarów peryferyjnych województwa, które nie posiadają własnych, endogenicznych czynników rozwoju, służących przezwyciężaniu niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych,
- **wyznaczenia obszarów o naturalnej kolizji funkcji**, ze względu na złożoność zagospodarowania – dotyczy to obszaru aglomeracji warszawskiej.

Co istotne *Plan* zawiera także propozycje polityk, rozumianych jako konkretne działania i zadania, realizowane w przestrzeni województwa, wśród których najważniejsze koncentrują się na rozwoju ponadlokalnych systemów infrastruktury technicznej, poprawie warunków funkcjonowania środowiska przyrodniczego, ochronie i wykorzystaniu wartości kulturowych, poprawie efektywności struktur przestrzennych w aglomeracji warszawskiej i przeciwdziałaniu nadmiernym dysproporcjom rozwojowym.

Z kolei do finansowych instrumentów realizacji polityki rozwoju należy *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego*, który został podpisany z Komisją Europejską 12 października 2007 roku. Cytując przepisy ustawy o samorządzie województwa, jest on narzędziem realizacyjnym *Strategii Rozwoju*

Województwa, a poniekąd także ustaleń *Planu Zagospodarowania Przestrzennego* w warstwie inwestycyjnej.

Regionalne programy operacyjne przygotowywane były w stosunkowo trudnych warunkach, wynikających z jednoczesnego opracowywania unijnych i krajowych ram prawnych, dokumentów programowych i strategicznych. W związku z równoległe prowadzonymi pracami nad dokumentami strategicznymi krajowymi, sektorowymi i regionalnymi, a także nad dokumentami programowymi w okresie przygotowań do perspektywy 2007-2013, należy podkreślić występujące utrudnienia i zmiany podejścia do polityki regionalnej i roli samorządów w procesie kreowania i realizacji polityki rozwojowej. Wielokrotnie mieliśmy do czynienia z nagłymi zmianami podejścia i przyjmowanymi arbitralnie założeniami, zmianami decyzji, tak w kwestiach kluczowych, jak i mniej istotnych. Wiele wątpliwości budził także sposób prowadzenia prac nad *Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, której głównym celem było skonstruowanie ram prawnych, systematyzujących sposób prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w skali kraju, regionu i na poziomie lokalnym.

Dokonując dużego skrótu myślowego, można by stwierdzić, że *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego* (RPO) jest kontynuacją ZPORR na kolejny okres programowania UE 2007-2013. Jest on głównym instrumentem służącym do realizacji celów, zaktualizowanej w 2006 roku, *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, przy wykorzystaniu środków z *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*. RPO został przygotowany w oparciu o doświadczenia płynące z obecnego okresu programowania oraz o dokumenty rządowe. Określiśmy w nim, w sposób zupełnie suwerenny, osiem merytorycznych priorytetów (w tym priorytet *pomoc techniczna*, warunkujący wdrożenie RPO). Zdecydowaliśmy, że środki na politykę rozwoju zostaną skierowane na poszczególne kategorie interwencji, realizowane w ramach priorytetów, m.in. takich jak tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego oraz przedsiębiorczości w regionie, na rozwój regionalnego systemu transportu, przyspieszenie e-rozwoju Mazowsza, wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji czy poprawę warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego. Należy wyraźnie podkreślić, że RPO jest to dokument wykazujący dużą korelację ze *Strategią Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Tym samym składane przez beneficjentów projekty będą niejako automatycznie wpisywały się w nakreśloną wizję rozwoju województwa.

Jak powszechnie wiadomo, wydatkowanie w Polsce funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i Funduszu Spójności obejmuje dwa okresy programowania.

W pierwszym, w latach 2004-2006, rząd polski realizował *Narodowy Plan Rozwoju* na poziomie województw za pomocą *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* (ZPORR). Obecnie, w nowym okresie programowania 2007-2013, niektóre kompetencje, w tym konstrukcja RPO, zostały przeniesione na poziom województwa.

Narzędziem realizacji *Narodowej Strategii Spójności* są teraz programy operacyjne, sektorowe na poziomie kraju i regionalne w poszczególnych województwach. Instytucją zarządzającą *Regionalnym Programem Operacyjnym* jest Zarząd Województwa Mazowieckiego, a instytucją pośredniczącą – Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych. W latach ubiegłych, w ramach ZPORR, województwo mazowieckie otrzymało pomoc w wysokości prawie 300 mln euro, z czego sfinansowano projekty w ramach 16 działań. Na lata 2007-2013 została przewidziana w RPO kwota ponad sześciokrotnie większa, czyli 1,83 mld euro, którą planujemy wydatkować na realizację 27 działań w 8 priorytetach RPO.

Spośród wszystkich polskich regionów, województwo mazowieckie posiada największy budżet przypadający na RPO, tj. ok. 11% skumulowanej sumy zaplanowanej na realizację wszystkich regionalnych programów operacyjnych. Pod tym względem Mazowsze dorównuje tylko województwo śląskie. Działania *Regionalnego Programu Operacyjnego* ujęliśmy w ośmiu priorytetach, wśród których najważniejszym jest regionalny system transportowy. Na jego realizację przewidziano bowiem prawie 30% całej puli środków. Jest to priorytet istotny nie tylko ze względu na rozwój samego województwa, ale również całego kraju, dodatkowo inwestycje transportowe są bardzo kosztowne. Drugim w kolejności, pod względem ilości nakładów, jest priorytet związany z innowacyjnością i konkurencyjnością mazowieckich przedsiębiorstw. Na ten cel planujemy przeznaczyć 24% środków w wysokości 430 mln euro. Relatywnie najmniej kosztochłonne będą działania związane z wdrożeniem RPO, a więc zgrupowane w priorytecie, pomoc techniczna.

W latach 2004-2006 uwaga samorządów województw skoncentrowana była głównie na wdrażaniu programu ZPORR i optymalnym wykorzystaniu przypadających środków. Był to jednocześnie czas przygotowań do następnej perspektywy finansowej 2007-2013. Dla polskich regionów okres ten będzie pierwszym pełnym okresem programowania. Okres ten należy uznać za wyjątkowy ze względu na wyzwania, które zostały sformułowane w odnowionej *Strategii Lizbońskiej*, które streścić można poprzez określenia – Europa miejsce atrakcyjne dla inwestowania i pracy – miejsce rozwoju wiedzy i innowacji – miejsce o większej liczbie trwałych miejsc pracy. Dla samorządów województw wyjątkowość okresu 2007-2013 ma jeszcze dodatkowy wymiar. Jest to bowiem pierwszy

okres samodzielnego programowania i zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi. Zadanie, jakie spoczywa na samorządzie województwa sprowadza się nie tylko do przygotowania dokumentu programu operacyjnego, ale także jego uszczegółowienia, określającego zasady i procedurę aplikowania o środki unijne.

W metodologii oceny strategicznej projektów, przygotowanej przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, podjęto próbę powiązania planowanych w regionie przedsięwzięć inwestycyjnych z przyjętą polityką rozwoju regionu, którego wykładnią są wojewódzkie dokumenty strategiczne i programowe, w tym uchwalona w 2006 roku *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego*. Takie podejście stwarza szansę na przygotowanie regionalnego systemu kwalifikacji projektów tak, aby obejmował on aspekty nieuwzględniane w dotychczasowej praktyce oceny wniosków. Dotyczy to zwłaszcza dokonywania oceny projektów pod kątem zgodności z założeniami rozwojowymi województwa. Zgodnie z zaproponowaną metodą, projekty składane przez beneficjentów w trybie konkursowym byłyby poddawane kwalifikacji merytorycznej, której składową jest ocena strategiczna. Podczas tej oceny projekty będą przechodziły weryfikację pod kątem zgodności, a raczej stopnia wpisania się w ustalenia dokumentów wojewódzkich: *Strategii Rozwoju Województwa, Planu Zagospodarowania, Regionalnego Programu Operacyjnego* i innych dokumentów sektorowych: strategii, programów i planów. Wszystkie wnioski aplikacyjne przejdą także ocenę stopnia oddziaływania strategicznego. Ustalono w tym celu następujące kryteria: wpływ na podniesienie innowacyjności, wpływ na konkurencyjność regionu, wpływ na spójność regionu, zasięg przestrzenny i generowanie synergii, które pozwolą dodatkowo przyrzeć się wszystkim projektom, tak aby wyłonione zostały te najlepsze. Wybierając projekty do dofinansowania, należy wybrać takie, które możliwie najpełniej realizują politykę rozwoju województwa, wyrażoną w wojewódzkich dokumentach programowych. W moim przekonaniu styczność dwóch sfer działalności – planowania i realizacji – znalazła wyraz w koncepcji wyżej opisanej metody.

Kolejnym istotnym instrumentem realizacji polityki regionalnej na poziomie województwa jest *Program Operacyjny Kapitał Ludzki* (PO KL), a raczej jego komponenty wdrażane regionalnie. Dzięki środkom przyznanym na wdrażanie PO KL, w ramach priorytetów 6, 7, 8, i 9, jesteśmy w stanie w sposób realny wspomóc sektor przedsiębiorstw. Działania *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* ukierunkowane są na rozwój przedsiębiorczości, aktywizację zawodową, integrację społeczną, rozwijanie transferu wiedzy i podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników. Ogólna kwota przeznaczona na realizację działań PO KL wynosi 907 mln euro. Najwięcej środków przeznaczonych zostanie na finansowanie działań w ramach

priorytetu *Rynek pracy otwarty dla wszystkich*, w którym grupą docelową są osoby poniżej 25 i powyżej 50 roku życia, osoby niepełnosprawne, osoby długotrwale bezrobotne i mieszkańcy terenów wiejskich.

Praktyka w zarządzaniu oraz czas, jaki upłynął od wejścia w życie *Ustawy o samorządzie województwa*, pozwala sformułować przemyślenia i propozycje modyfikacji obowiązujących przepisów. *Ustawa o samorządzie województwa* powstała przed ukształtowaniem się obowiązującego systemu planowania wojewódzkiego, co rodzi różnego rodzaju problemy. Uważam, że nieodzowna jest aktualizacja przepisów tej ustawy pod kątem spójności z ustawami: o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W obecnym kształcie *Ustawy o samorządzie województwa* można doszukać się pewnych nieścisłości, które w praktyce nasilają problemy interpretacyjne. Najważniejsze z nich to niejednorodny zakres polityki rozwoju, jaki został sprecyzowany w *Ustawie o samorządzie województwa* i *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz brak zapisów precyzujących, czym jest tak naprawdę strategia rozwoju województwa, jakiej rangi jest to dokument i o jakim znaczeniu. Dookreślenia wymaga też zapis *Ustawy o samorządzie województwa*, a konkretnie art. 11, ust. 1c, mówiący o projektach infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu. Z tak ogólnie sformułowanego zapisu trudno jest bowiem wywnioskować, o jakie projekty chodziło ustawodawcy: czy inwestycje o zasięgu regionalnym, czy także o zasięgu krajowym realizowane na obszarze województwa? Ponadto nie wiadomo, czy projekty infrastrukturalne o szczególnym znaczeniu są tożsame z projektami o strategicznym znaczeniu w przypadku RPO i jaka powinna być relacja między nimi.

W praktyce planowania strategicznego dość trudnym jest etap szacowania środków finansowych, służących do realizacji projektów infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu, o którym mowa w art. 11, ust. 1c, pkt. 5 *Ustawy o samorządzie województwa*. Biorąc pod uwagę co najmniej kilku lub kilkunastoletni okres obowiązywania strategii, trudno jest dokonać precyzyjnych i właściwych szacunków niezbędnych nakładów, w sytuacji zmieniających się cen materiałów budowlanych i potrzeb samorządu. Poza tym tego rodzaju informacje mają charakter wykonawczy, a nie programowy, dlatego też nie powinny stanowić integralnej części strategii. Natomiast bardziej zasadne byłoby wpisanie do wymogów konstrukcyjnych strategii systemu i wskaźników monitorowania, co stanowiłoby gwarancję późniejszej realizacji. Ponadto zapisy *Ustawy o samorządzie województwa* powinny uwzględniać rozstrzygnięcia dotyczące sposobu i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych *Strategii Rozwoju Województwa*, które określa art. 6 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. To tylko niektóre, jednak najważniejsze

kwestie świadczące o potrzebie nowelizacji *Ustawy o samorządzie województwa*. Porównując bowiem przepisy tejże ustawy z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, można doszukać się kolejnych nieścisłości. W *Ustawie o samorządzie województwa*, w rozdziale 2, dotyczącym zakresu działalności, należałoby określić zasadę współzależności pomiędzy polityką rozwoju a polityką przestrzenną, prowadzoną przez samorząd województwa. Zapis ten powinien mieć charakter systemowy i w jakiejś mierze integrujący instytucje planowania strategicznego i przestrzennego, będące dzisiaj przedmiotem dwóch słabo z sobą powiązanych ustaw (*Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* i *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*). W *Ustawie o samorządzie województwa* należałoby zapisać także podstawowe ustalenia dotyczące *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego*. Zmiana ta powinna jednak nastąpić jednocześnie ze zmianą *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, polegającą na przyznaniu samorządom województw delimitacji obszarów metropolitalnych, co pozwoliłoby na formalne zakończenie i uchwalenie stosownych planów. Ponadto, w związku z zapisem art. 11, ust. 1c *Ustawy o samorządzie województwa*, mówiącym o „projektach infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia celów strategicznych rozwoju województwa”, konieczne jest jego dookreślenie poprzez odniesienie do odpowiednich pojęć i instytucji stosowanych w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W szczególności chodzi tu o związki z inwestycjami celu publicznego, które jako zadania samorządu województwa są zapisywane w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa*. Sprawa ta może mieć istotne znaczenie praktyczne w ramach uzgadniania przez zarząd i marszałka województwa miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy. To z kolei może wpływać na uwarunkowania realizacyjne sporządzanych przez Samorząd Województwa Mazowieckiego dokumentów programowych i planistycznych.

Podsumowując, można wytypować niezbędne zmiany podstaw planistyczno-programowych rozwoju województwa. Po pierwsze zmiany te powinny objąć dwa zasadnicze nurty planowania rozwoju (planowanie przestrzenne i społeczno-gospodarcze), po drugie problemy przestrzennej koordynacji przedsięwzięć rozwojowych powinny być ujmowane w dwóch perspektywach czasowych: długofalowej (strategicznej) i średniookresowej (programowej) i po trzecie – należy dążyć do większej skuteczności planowania strategicznego, która uzależniona jest od możliwości rezerwowania terenów pod realizację odległych w czasie przedsięwzięć inwestycyjnych.

Ponadto w świetle obowiązującej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ważne jest, aby jak najszybciej powstała *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (obecnie w fazie opracowywania), wspomagająca formalno-prawne granice obszarów metropolitalnych. Rozstrzygnięcia wymaga także kwestia, czy *Plan Obszaru Metropolitalnego* powinien stanowić uszczegółowienie zapisów *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa*, czy też będzie mógł ingerować w jego ustalenia? Kolejną barierą, jaka pojawia się w realizacji polityki rozwoju w aspekcie przestrzennym, jest konieczność określenia, w jakim celu należy dokonywać okresowej oceny *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa*. Potrzebne są także precyzyjne zapisy dotyczące procedur wprowadzania inwestycji celu publicznego do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Często brak programów zadań rządowych jest przyczyną sporów kompetencyjnych dotyczących uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

STRESZCZENIE

Artykuł jest specjalnie opracowanym na potrzeby publikacji w „MAZOWSZE Studia Regionalne” wykładem wygłoszonym dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie. Jego celem jest prezentacja głównych zadań samorządu województwa związanych z prowadzeniem polityki rozwoju. Oprócz aktualnych zadań samorządu przywołuje definicje polityki rozwoju oraz jej podstawy dotyczące planowania regionalnego. W szerszym zakresie omawia dwa najważniejsze dokumenty konstytuujące tę politykę tj. *Strategię Rozwoju* i *Plan Zagospodarowania Przestrzennego*. Ponadto omawia aktualne instrumenty zarządzania regionalnego jakimi są przede wszystkim fundusze strukturalne Unii Europejskiej będące w dyspozycji samorządu województwa.