

# Małgorzata Rzeszutko-Piotrowska

---

## Region i jego rozwój w warunkach globalizacji – analiza aspektów prawnych

---

Rynek - Społeczeństwo - Kultura nr 4, 28-34

---

2012

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Region i jego rozwój w warunkach globalizacji – analiza aspektów prawnych

*A Region and its Development in the Context of Globalization  
- an Analysis of Legal Aspects*

*Małgorzata Rzeszutko-Piotrowska, Politechnika Warszawska*

STRESZCZENIE

Na przestrzeni ostatnich lat nastąpiło niemało zmian w funkcjonowaniu gospodarki światowej. Do ważniejszych zjawisk można zaliczyć rozwój procesów globalizacyjnych oraz coraz szybszy postęp technologiczny. Wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć zawartych w strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego są: wydziały, referaty, departamenty urzędów gmin (miast), starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich, a także stanowiska samodzielne tych urzędów, jednostki organizacyjne samorządów oraz ich spółki i partnerzy współdziałania strategicznego. W związku z tym w niniejszym opracowaniu zostaną omówione najistotniejsze kwestie dotyczące m.in. rozwoju regionów i polityki regionalnej w Polsce; działalności jednostek samorządów terytorialnych na rzecz rozwoju regionów i społeczności lokalnych.

In recent years there have been quite a few changes in the functioning of the global economy. The most important ones include the development of globalization and accelerating of technological progress. Among the entities responsible for the implementation of individual projects included in the development strategy of local government units there are departments, units, departments of communes/city halls, county and marshal offices, as well as independent posts in these offices, the organizational units of local governments, their companies, and cooperation partners. Therefore, in this study there will be discussed the most important issues concerning regional development and regional policy in Poland, the activities of local government units for the development of regions and local communities.

ABSTRACT

## Wstęp

Procesy zachodzące we współczesnej gospodarce i życiu społecznym oraz uwarunkowania polityczne sprawiają, że coraz większe znaczenie w rozwoju społeczno – ekonomicznym państw posiadają regiony. Na przestrzeni ostatnich lat nastąpiło *de facto* niemało zmian w funkcjonowaniu gospodarki światowej. Do ważniejszych zjawisk można zaliczyć rozwój procesów globalizacyjnych oraz coraz szybszy postęp technologiczny. W wyniku procesów globalizacji znacznie zwiększyła się konkurencja na rynku światowym. B. Reinalda i B. Verbeek słusznie stwierdzają, że: „(...) globalizacja wzmocniła powiązania polityki międzynarodowej i wewnętrznej oraz zaproponowała środki i narzędzia dla różnorodnych podmiotów niebędących państwami, aby stały się aktywne pomiędzy sferą wewnętrzną i międzynarodową, również poprzez zbliżanie się do organizacji międzynarodowych” (Reinalda, Verbeek 2004). Zgodnie z raportem Komisji Europejskiej z 1999 r., konkurencyjność regionu to kwestia zasadniczo dwuwymiarowa, obejmująca, z jednej strony efektywność (produktywność), z drugiej zaś zatrudnienie. Reforma administracji publicznej z 1998 r. dokonała (na podstawie Konstytucji z 1997 r.) podziału funkcji władzy publicznej między trzy filary ustroju admini-

stracyjnego państwa. „Region” *ex definitione* jako system społeczno-gospodarczy obejmuje pewien wyodrębniony z otoczenia fragment przestrzeni ekonomicznej trwale zamieszkały, zagospodarowany i kontrolowany przez określoną społeczność (Kosiedowski 2005: 15). Najbardziej ogólnie rozumiany „rozwój regionalny” jest procesem wszelkich zmian zachodzących w regionie. Klasycy ekonomii (A. Smith, D. Ricardo) wyróżniali trzy podstawowe czynniki rozwoju: ziemię, pracę i kapitał.

Rozwój gospodarczy to proces zmian w gospodarce wywołany rozwojem sił wytwórczych i pociągający za sobą zmiany zarówno ilościowe, jak i jakościowe w stosunkach produkcji i sposobie produkcji (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki 2007: 43-44). Do najistotniejszych przemian systemowych w Polsce, wprowadzonych w dekadzie lat 90. należy zaliczyć stworzenie instytucjonalnych przesłanek dla rozwoju regionalnego. Zwróćmy ponadto uwagę, że pierwszy filar to samorzady lokalne, które działają na obszarze gmin (miejskich i wiejskich) oraz w powiatach. Osobno wskazać należy, że rola tych samorządów polega na rozwiązywaniu lokalnych problemów społeczno-ekonomicznych, w szczególności z zakresu infrastruktury publicznej. Z kolei samorzady regionalne (wojewódzkie) jako drugi filar są odpowiedzialne za realizację kwestii podobnych do problemów samorządów lokalnych na szczeblu

województw lub regionów (obejmujące od 2 do 4 województw) w porozumieniu z innymi marszałkami. Natomiast filar trzeci to rząd i jego administracja – zarówno centralna, jak i terenowa, do których należy wiele istotnych kwestii o charakterze ogólnopaństwowym m.in. strategia rozwoju społeczno-ekonomicznego państwa, bezpieczeństwo kraju i jego obywateli itp.

W ostatniej reformie administracji publicznej duża część zakresów działalności – m.in. oświata, służba zdrowia, pomoc społeczna itp.) – przeszła w obszar administracji terenowej i samorządów, co dało podstawy do rozwijania modelu tzw. administracji kooperatywnej. Model ten zbudowany został na zasadzie wielości ośrodków decyzyjnych (tzw. model sieciowy), którym zostały przypisane właściwe funkcje i kompetencje. Należy zaznaczyć, że model ten jest przez część samorządów krytykowany, gdyż nie zawsze sprawnie funkcjonuje (w szczególności z powodu zachodzących na siebie kompetencji), ale jednocześnie stał się realną siłą (strukturą organizacyjną) wpływającą na skuteczne funkcjonowanie systemu polityki regionalnej w państwie unitarnym. W jednostkach samorządu terytorialnego przyjmuje się, że podejmowanie działań na rzecz społeczno – ekonomicznego rozwoju regionów i społeczności lokalnych oraz współpraca zagraniczna na poziomie województwa powinna znajdować się w kompetencji sejmików, a nie administracji urzędu wojewódzkiego. Co istotne, występowanie zjawiska dwuwładzy i niepotrzebnej konkurencji (z przyczyn prestiżowych, czy politycznych) na szczeblu wojewódzkim, było i jest wynikiem nieprzestrzegania prawa. Występują często różne wizje rozwoju województwa oraz przypadki ingerencji wojewody w obszar gospodarki regionalnej. Z tego powodu rozdział kompetencji obu urzędów jest aktualny i społecznie uzasadniony.

Warto dodać, że wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć zawartych w strategii najczęściej znajdują się wydziały, referaty, departamenty urzędów gmin (miast), starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich, a także stanowiska samodzielne tych urzędów, jednostki organizacyjne samorządów oraz ich spółki i partnerzy współdziałania strategicznego. Trzeba pamiętać, że w dwóch ostatnich przypadkach włączenie ich do procesów wdrożeniowych następuje za ich wiedzą i zgodą, natomiast w pozostałych – na drodze dyspozycji służbowej. Nieczęsto przydziału zadań do wykonawców dokonuje się już w samej strategii. Zazwyczaj odbywa się to przy wykorzystaniu trybu zarządzenia organu wykonawczego samorządu, podejmowanego niezwłocznie po uchwaleniu strategii.

Jak wynika z powyższego, jakże krótkiego przeglądu definicji, różnorodność koncepcji na temat regionu i jego

rozwoju w warunkach globalizacji jest relatywnie duża (Bieniecki, Szczupak 2001: 35). W związku z powyższym w niniejszym opracowaniu zostaną omówione najistotniejsze kwestie dotyczące m.in. rozwoju regionów i polityki regionalnej w Polsce; działalności jednostek samorządów terytorialnych na rzecz rozwoju regionów i społeczności lokalnych.

## **Rozwój regionów i polityka regionalna w Polsce**

Wzrost zainteresowania *nota bene* rozwojem w układzie regionalnym w Polsce wydaje się być dostrzegalny dopiero od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W pierwszym okresie transformacji dominowały ogólne problemy gospodarcze kraju, liberalizacji, prywatyzacji i polityki makroekonomicznej. W okresie postępującej inflacji, kluczowa od polityki rozwojowej była polityka pieniężna i kursowa, zwłaszcza na etapie szokowych zderzeń gospodarki z otwierającymi się rynkami. Dopiero po terytorialnej reorganizacji państwa zaczęto rozważać konieczność poszukiwania nowych mechanizmów rozwoju, które sprzyjałyby utrwaleniu wysokiego wzrostu gospodarczego (Sztando 2006). Moim zdaniem spowodowane to było ujawniającymi się dysproporcjami w postępach transformacji rynkowej i poziomach rozwoju gospodarczego poszczególnych województw. Ważniejsze jednak było stopniowe wyczerpywanie się potencjalnych możliwości scentralizowanego systemu stymulowania wzrostu gospodarczego wyłącznie za pomocą instrumentów polityki makroekonomicznej po przekroczeniu określonego poziomu prywatyzacji gospodarki i decentralizacji systemu zarządzania. Odpowiednie standardy funkcjonowania samorządów terytorialnych wprowadzane były w Polsce także w związku z europejskimi konwencjami Rady Europy. Pierwsza z nich, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST) podpisana w całości w 1993 r. przez Polskę, została następnie inkorporowana do naszego porządku prawnego poprzez odpowiednie zapisy w Konstytucji RP z 1997 r. (art. 241 ust. 1 w powiązaniu z art. 91 ust.1) (Kieres 1998). Natomiast druga konwencja ustanawiająca standardy funkcjonowania samorządu regionalnego Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez Radę Europy w 1997 roku, jeszcze nie została ratyfikowana przez Polskę, aczkolwiek wiele postanowień Konwencji znajduje już odzwierciedlenie w polskim ustawodawstwie.

Integracja Polski z Unią Europejską ma służyć unowocześnieniu zarówno systemu politycznego, jak i prawnego, a przede wszystkim przyspieszeniu rozwoju gospodarczego. Cel ten jest realny do osiągnięcia, gdyż dowodzą tego wieloletnie doświadczenia państw, które przystępowały do ów-

czesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Z doświadczeń historycznych wynika jednocześnie, że wzrasta dystans cywilizacyjny pomiędzy społeczeństwami pozostającymi poza głównym nurtem integracji gospodarczej w stosunku do tych, które w niej uczestniczą (Sartorius 2006: 56).

Specyfika sytuacji społecznej i gospodarczej w Polsce tkwi w opóźnieniach rozwojowych praktycznie w każdej dziedzinie w stosunku do najlepiej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Ograniczona w pierwszych latach członkostwa zdolność absorpcyjna problemów rozwojowych w Polsce każe zwrócić szczególną uwagę na konieczność koordynacji wykorzystania funduszy strukturalnych, stanowiących finansową bazę ochrony środowiska, polityki energetycznej, transportowej (w tym rozwoju sieci transeuropejskich), konkurencji, rozwoju zasobów ludzkich oraz przedsięwzięć naukowo – badawczych, całego szeregu programów, inicjatyw i szczegółowych polityk wspólnotowych z celami polityki regionalnej. Odnosi się to zwłaszcza do Wspólnej Polityki Rolnej, ochrony środowiska, polityki energetycznej, transportowej (w tym rozwoju sieci transeuropejskich), konkurencji, rozwoju zasobów ludzkich oraz przedsięwzięć naukowo – badawczych i budowy gospodarki opartej na wiedzy (Borowiec, Przybyło 2003: 291-293).

W pierwszych latach transformacji rolnictwo w Polsce wytwarzało 6,9% PKB (w 1992 roku) i zatrudniało 27,1% siły roboczej (w 1994 roku), zaś w 2000 r. wytwarzało 3,7% PKB i wykazywało 28,4% ogółu zatrudnionych. Tymczasem w rolnictwie, na przykład w Holandii powstaje 3% PKB przy udziale 2% zatrudnionych, zaś w USA – 2% PKB w rolnictwie wytwarza 2,5% zatrudnionych (Rocznik Statystyczny GUS 2001).

Tak więc teza, że w krajach transformacji siła robocza będzie przesuwana z rolnictwa (a w konsekwencji z ubogich regionów wiejskich) do przemysłu (zlokalizowanego często w bardziej rozwiniętych regionach) nie znalazła dotychczas potwierdzenia w polskiej rzeczywistości. Dane statystyczne odzwierciedlają zupełnie przeciwstawne, paradoksalne zjawisko polegające na tym, że wskutek rosnącego bezrobocia w mieście, siła robocza przemieszcza się do obszarów wiejskich. Tendencje te przyczyniają się do zwiększania nierówności i dysproporcji w rozwoju regionalnym w Polsce. Unia Europejska stosuje politykę, której nadrzędnym celem jest zmniejszanie nierówności społecznych i gospodarczych, czyli minimalizowanie różnic rozwojowych oraz dochodowych (zwłaszcza w sektorze rolnictwa) między regionami. Polityka regionalna Unii Europejskiej prowadzona jest wspólnie z krajami członkowskimi. Oznacza to, że państwa te we współpracy z Komisją Europejską opracowują plany i uzgadniają zakres pomocy udzielanej przez Unię Europejską regionom z funduszy strukturalnych oraz z Fundu-

szu Spójności. System nie jest oparty wyłącznie na transferze środków. Jest on uwarunkowany wspieraniem działań, które odgrywają decydującą rolę w promowaniu konkurencyjności. Wielu regionalistów już od dawna zwraca uwagę, że w Polsce istnieje nie tylko poważna dysproporcja pomiędzy stopniem i tempem decentralizacji kompetencji w polityce rozwoju regionalnego, a alokacją środków niezbędnych do jej prowadzenia na szczeblu województw, lecz jednocześnie ujawniły się bardzo silne tendencje decentralizacyjne w tym zakresie. Istotne zwiększenie roli centralnej administracji rządowej, wynikające z założeń Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006, wydaje się to potwierdzać. Polski rząd (wspólnie z Komisją Europejską) przyjął system centralnego kwalifikowania projektów i zasadę wyłącznie scentralizowanego zarządzania funduszami. Wyraża się to, między innymi, w zastąpieniu szesnastu wojewódzkich planów rozwoju regionalnego (opracowanych przez samorządy) jednym zintegrowanym planem centralnym. W ten sposób zignorowano postulaty regionalnych władz samorządowych, domagających się większej decentralizacji zarządzania i ograniczono funkcje samorządów województw, dla których przewidziano jedynie zadania pomocnicze wobec działań podejmowanych przez organy rządowe. Takie podejście raczej utrudnia, aniżeli ułatwia dostosowanie wydatkowania środków do najpilniejszych potrzeb poszczególnych regionów i nie będzie sprzyjać wyrównywaniu różnic w poziomie rozwoju między biednymi i bogatymi regionami. W związku z tym centralizacja systemu unijnej polityki spójności w Polsce wydaje się być jednym z poważniejszych zagrożeń dla wykorzystania funduszy strukturalnych Unii na rzecz zmniejszania dysproporcji międzyregionalnych. Tymczasem w krajach Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą subsydiarności, zadania publiczne lokowane są na możliwie niskim szczeblu pionowej struktury sektora publicznego, tj. jak najbliżej społeczności lokalnych. Doświadczenia unijne wskazują bowiem, że to właśnie samorządy potrafią najlepiej określić najpilniejsze potrzeby danego terenu.

W lipcu 2004 r. Komisja Europejska opublikowała na swoich stronach internetowych pierwsze projekty rozporządzeń związanych ze zreformowaną polityką spójności na lata 2007 – 2013. Zwróćmy ponadto uwagę, że projekty rozporządzeń zawierają ogólne oraz szczegółowe przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, a także tworzą fakultatywne ramy prawne dla powołania przez państwa członkowskie i regiony organów współpracy transgranicznej. Zaproponowany kształt rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych w nowej perspektywie finansowej stanowi realizację założeń zawartych w Trzecim Raplocie Spójności przyjętym przez Komisję Europej-

ską w dniu 18 lutego 2004 r. (COM 2004). W Raporcie tym zaprezentowano szczegółowy projekt priorytetów i systemu wdrażania dla nowej generacji programów wdrażanych w ramach polityki spójności w latach 2007 – 2013. W nowym okresie programowania obejmującym lata 2007 – 2013, polityka regionalna Unii Europejskiej będzie skupiała się wokół trzech (jak dotychczas) celów priorytetowych działań współfinansowanych ze środków strukturalnych: Konwergencja, Konkurencyjność i Zatrudnienie w Regionach oraz Europejska Współpraca Terytorialna.

Warto zauważyć, że cel Konwergencja służy przyspieszeniu konwergencji państw członkowskich oraz regionów najslabiej rozwiniętych na drodze poprawy warunków wzrostu i zatrudnienia poprzez podnoszenie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki; rozwoju innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego; ochrony i ulepszania środowiska naturalnego oraz podnoszenia efektywności administracji. Najmniej rozwinięte kraje członkowskie tj. takie, których Produkt Narodowy Brutto (PNB) jest niższy od 90% średniego PNB całej UE będą również korzystały ze wsparcia z Funduszu Spójności. Z kolei cel Konkurencyjność i Zatrudnienie w Regionach będzie opierał się na dualnym podejściu (Czuruk, Karpiuk 2008: 111).

Cel Konkurencyjność i Zatrudnienie w Regionach służy wzmocnieniu konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz zwiększeniu zatrudnienia, z wyłączeniem regionów najslabiej rozwiniętych, które objęte będą wsparciem w ramach celu Konwergencja.

Komisja Europejska zaproponowała, aby w okresie programowania obejmującym lata 2007 – 2013, jeden z celów polityki spójności koncentrował się na pogłębianiu harmonijnej, zrównoważonej integracji terytorium Unii Europejskiej. Działania podejmowane w tym zakresie będą właściwe dla celu Europejska Współpraca Terytorialna (Kaczmarek, Parysek 2002: 139).

Prowadzenie polityki rozwoju społeczno-ekonomicznego należy na szczeblu krajowym do Rady Ministrów, w skali regionu (województw) do samorządu (Sejmiku) województwa oraz lokalnej – do samorządu (Rady) powiatowego i gminnego. Polityka ta jest określana w strategiach rozwoju, a konkretyzowana w Programach Operacyjnych (PO) realizowanych przy pomocy funduszy unijnych oraz krajowych środków publicznych. Za prawidłową realizację PO odpowiadają ministrowie poszczególnych resortów albo minister rozwoju regionalnego, a za regionalne – samorządy (zarządy) województw. Pełnią one funkcję instytucji zarządzającej (Kasprzak 2009: 29).

Należy podkreślić, że projekty wyłaniane w drodze otwartego konkursu muszą być ogłoszone na stronie internetowej instytucji zarządzającej, pośredniczącej lub

wdrażającej, a także w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim (przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego) lub regionalnym (przez Zarząd województwa) (Stodoła 2007: 342). Interwencje funduszy strukturalnych powinny uwzględniać na poziomach krajowym i regionalnym wspólnotowe priorytety sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi na drodze wzmocnienia wzrostu gospodarczego, konkurencyjności oraz zatrudnienia, wspieranie integracji społecznej, a także ochronę i podnoszenie jakości środowiska. Cele te zostaną osiągnięte na drodze realizacji różnorodnych programów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów wsparcia. Należy podkreślić, że na początku 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego skróciło ogólną listę PO do trzech tzw. programów kluczowych (strategicznych), które będą współfinansowane funduszami unijnymi tj. „Infrastruktura i środowisko” – w tym środowiskowe, „Innowacyjna gospodarka” oraz „Rozwój Polski Wschodniej”. W ramach PO mogą być dofinansowywane, zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący, projekty:

- indywidualne – o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazane przez instytucję zarządzającą;
- systemowe, w tym również projekty pomocy technicznej – polegające na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów określonych przez Radę Ministrów;
- wyłonione w drodze konkursu (przetargu publicznego);
- inne projekty wartości netto powyżej 25 mln euro, niebędące projektami (o których mowa w pkt. 1 – 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, Nr 227, poz. 1658 z późn. zmianami); projekty te wymagają zatwierdzenia przez Radę Ministrów albo przez właściwy sejmik województwa.

W celu poprawy innowacyjności polskich przedsiębiorstw, w czerwcu 2002 r. podjęto inicjatywę uruchomienia projektów celowych dla regionalnych strategii innowacji (RSI). Zadaniem RSI jest wspomaganie władz lokalnych we wdrażaniu efektywnego systemu wspierania innowacyjności w regionach, budowanie partnerstwa i współpracy pomiędzy jednostkami naukowymi a przemysłem oraz wzmocnienie i wykorzystanie potencjału regionalnego sektora akademickiego i naukowo – badawczego dla rozwoju przedsiębiorczości i wzmocnienia konkurencyjności. Ponadto celem RSI jest upowszechnianie możliwości efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych na badania i rozwój w regionie oraz promowanie innowacyjnego wizerunku regionu (Skrzypek 2005: 67-68).



W ramach funduszy strukturalnych przyznanych Polsce na lata 2007 – 2013 największe środki na działania wspierające innowacyjność, oparte na wiedzy i gospodarce znajdujemy w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka oraz Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Głównym celem Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka jest rozwój polskiej gospodarki oparty na innowacyjnych przedsiębiorstwach (Głuszczyk, Nowakowska 2004: 78). Ten cel zostanie osiągnięty poprzez realizację następujących celów szczegółowych: zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności polskiej nauki, zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym, zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym, tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy, wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce.

Z kolei 27 września 2007 r. Komisarz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans Vladimir Spidla podpisał decyzję Komisji Europejskiej przyjmującą do realizacji Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007-2013. Jest to największy w historii Unii Europejskiej program współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jego budżet to 11,4 mld euro. Środki przeznaczone m.in. na aktywną pomoc dla osób bezrobotnych, niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, na wsparcie sektora oświaty, na szkolenia przedsiębiorców i pracowników. Wsparcie finansowe tak znaczne, i w tak niespotykanym dotąd w Polsce zakresie, będzie służyć przyspieszeniu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, wzrostowi zatrudnienia oraz zwiększeniu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej z krajami Unii Europejskiej. Program Operacyjny Kapitał Ludzki stanowi więc odpowiedź na wyzwania, jakie przed państwami członkowskimi Unii Europejskiej stawia odnowiona Strategia Lizbońska (na szczeblu krajowym te wyzwania zostały określone w Krajowym Programie Reform na lata 2005-2008) (Janus-Hibner, Pastusiak 2004: 39). Poprzez realizację wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego program przyczynił się do urzeczywistnienia założeń Strategii Lizbońskiej w Polsce, czyli m.in. do pełniejszego wykorzystania zasobów pracy, wzrostu konkurencyjności gospodarki, zmniejszenia skali wykluczenia społecznego, podniesienia jakości kapitału ludzkiego poprzez kształcenie i szkolenie, a także do poprawy efektywności zarządzania w administracji publicznej i jakości świadczonych usług publicznych. Integracja regionów Polski z Unią Europejską stanowiła wyzwanie i sprawdzian konkurencyjności dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Rozwój przedsiębiorczości ma fundamentalne znaczenie dla sukcesu gospodarczego kraju jako całości. Warunkiem realizacji tego zadania jest wspieranie gospodarki

opartej na wiedzy w Polsce. W moim przekonaniu fundusze strukturalne Unii Europejskiej na lata 2007-2013 pozwalają dokonać przełomu w innowacyjności i konkurencyjności gospodarki polskiej, przez wiedzę, edukację i uytylitarne badania naukowe. Taki rozwój gospodarki narodowej powoduje jej konkurencyjność w Europie i na świecie i przyczynia się do zwiększenia liczby miejsc pracy w Polsce.

### **Działalność jednostek samorządów terytorialnych na rzecz rozwoju regionów i społeczności lokalnych**

Instytucja samorządu terytorialnego jest *de facto* powołana do wykonywania istotnej części zadań publicznych, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny na rzecz społeczności lokalnej wymaga szczególnych środków określanych mianem „władztwa publicznego” czy „władztwa administracyjnego”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej *per se* uznaje samorząd terytorialny za część składową systemu władz publicznych. Wynika to z ust. 2 art. 16 Konstytucji: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”. Przepisy konstytucyjne zapewniają zatem samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy. Z kolei za organy władzy publicznej w rozumieniu Konstytucji RP uznaje się wszystkie te instytucje, które mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli oraz inne podmioty prawa (Winczorek 2000: 19). Organy samorządu terytorialnego jako podmioty władzy publicznej nie są organami państwa, ale wchodzi w skład aparatu administracji publicznej w państwie. Są to podmioty szczególne, ponieważ powiązane z określonymi społecznościami w skali lokalnej i regionalnej, które same – poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli – je powołują i poprzez nie uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej na przypisanym ustawami terytorium.

Tak więc można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, przysługują im również: prawo własności i inne prawa majątkowe. Zakres kompetencji samorządu województwa określa Ustawa o Samorządzie Województwa (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późniejszymi zmianami). Organami samorządu województwa są: sejmik województwa i zarząd województwa. Trzeba zaznaczyć, że sejmik wojewódzki jest organem stanowiącym i kontrolnym samorządu województwa, który tworzą radni, wybierani w wyborach bezpośrednich. Jego kadencja trwa cztery lata, licząc od dnia wyborów. Sejmik jest przede wszystkim odpowiedzialny za rozwój cywilizacyjny regionu,

a więc za politykę regionalną (Nowińska 1995: 90). Wybiera on ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku województwa, którzy nie mogą wchodzić w skład zarządu województwa, a więc w skład organu wykonawczego. Przewodniczący sejmiku nie ma uprawnień do reprezentowania województwa na zewnątrz. Pełnione przez niego oraz przez wiceprzewodniczących funkcje mają charakter społeczny. Istotnymi kompetencjami sejmiku są: stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym określanie statutu województwa (jest on uchwalany po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów), zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, a także zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Sejmik uchwała m.in. strategię rozwoju województwa oraz wieloletnie programy wojewódzkie. Do wyłącznej właściwości sejmiku należy również uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Sejmik uchwała także programy wojewódzkie, które służą realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów społecznych.

Warto dodać, że do wyłącznej właściwości sejmiku należy podejmowanie uchwały w sprawie budżetu województwa. Sejmik określa też zasady udzielania dotacji z budżetu województwa. Od 2007 r. jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty ponad limity określone przez Ministerstwo Finansów. Powinien być jednak spełniony warunek – pożyczone pieniądze muszą być przeznaczone na realizację projektów współfinansowanych środkami unijnymi (Kozłowska 2012). Zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa. W jego skład, liczący pięć osób, wchodzi marszałek województwa (przewodniczący), wiceprzewodniczący i członkowie. W pracach zarządu uczestniczy także, z głosem doradczym, skarbnik województwa (Romanowska 2000: 47). Marszałek województwa jest wybierany przez sejmik spośród jego radnych bezwzględną większością głosów. Co istotne, marszałek kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje je na zewnątrz. Sejmik wybiera także, na wniosek marszałka, pozostałych członków zarządu, w tym nie więcej niż dwóch wiceprzewodniczących (w odróżnieniu od zasady wyboru marszałka, wiceprzewodniczący i pozostali członkowie zarządu mogą być wybierani spoza grona radnych). Tymczasem zarząd jest organem kolegialnym, uchwały podejmuje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy przewidują głosowanie tajne. Zarząd województwa jest uprawniony do wykonywania zadań samorządu województwa, które nie zostały zastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Do kompetencji zarządu należą: gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw

z akcji i udziałów posiadanych przez województwo; wykonywanie uchwał sejmiku województwa; przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa; przygotowywanie strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich. Zarząd województwa z marszałkiem na czele reprezentuje mieszkańców województwa i ma odpowiadać za jego rozwój. Natomiast wojewoda, reprezentujący rząd i premiera, ma dbać o interesy państwa w ramach kompetencji rządu.

Trzeba pamiętać, że ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju powierzyła wojewodzie przewodnictwo nowo utworzonej komisji współpracy (art. 7 ustawy), która ma się wypowiadać w sprawach rozwoju regionalnego. Ta funkcja rozszerza dotychczasowe ustawowe kompetencje wojewody, które należały do ustawowych kompetencji samorządu województwa. W nowelizacji ustawy z dnia 3.08.2007 r. następuje przypisanie funkcji powoływania komitetu monitorującego instytucji zarządzającej (Dz. U. 2007, Nr 140, poz. 984 z późn. zmianami). Jest to uzasadnione, gdyż w art. 36 pkt 1 – 3 rozporządzenia ogólnego funkcja kierowania pracami komitetu monitorującego przypisana jest instytucji zarządzającej.

Aktualnie niełatwo jest dokonać przejrzystego podziału funkcji na państwowe, regionalne, czy też lokalne. Dlatego wydaje się, że – w skomplikowanym systemie powiązań pomiędzy zadaniami o różnym zasięgu i charakterze – powinna występować jako priorytetowa zasada działania polegająca na odpowiedzialnej kooperacji i wzajemnym wspieraniu wszystkich podmiotów życia publicznego. Takie postępowanie współbrzmiałoby również z zasadą pomocniczości.

## Podsumowanie

Analiza zaprezentowanych materiałów potwierdza *prima facie*, że na jej tle można przedstawić kilka ogólniejszych konkluzji. Część z nich stanowi potwierdzenie *expressis verbis* też zamieszczonych we wstępnej części niniejszego opracowania.

Po pierwsze, w jednostkach samorządu terytorialnego przyjmuje się, że podejmowanie działań na rzecz społeczno – ekonomicznego rozwoju regionów i społeczności lokalnych oraz współpraca zagraniczna na poziomie województwa powinna znajdować się w kompetencji sejmików, a nie administracji urzędu wojewódzkiego. Co istotne, występowanie zjawiska dwuwładzy i niepotrzebnej konkurencji (z przyczyn prestiżowych, czy politycznych) na szczeblu wojewódzkim, było i jest wynikiem nieprzestrzegania prawa. Występują często różne wizje rozwoju województwa oraz przypadki ingerencji wojewody w obszar gospodarki regio-

nalnej. Z tego powodu rozdział kompetencji obu urzędów jest aktualny i społecznie uzasadniony.

Po drugie, projekty rozporządzeń Komisji Europejskiej zawierają ogólne oraz szczegółowe przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, a także tworzą fakultatywne ramy prawne dla powołania przez państwa członkowskie i regiony organów współpracy transgranicznej.

Po trzecie, interwencje funduszy strukturalnych powinny uwzględniać na poziomach krajowym i regionalnym wspólnotowe priorytety sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi poprzez wzmocnienie wzrostu gospodarczego, konkurencyjności oraz zatrudnienia, wspieranie integracji społecznej, a także ochronę i podnoszenie jakości środowiska.

## Bibliografia

1. Bieniecki J., Szczupak B., (2001), *Strategia rozwoju lokalnego* [w:] Klasik A., Kuźnik F., (red.), Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym, Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
2. Borowiec J., Przybyło M., (2003), *Regionalne konsekwencje integracji Polski z Unią Europejską* [w:] Tomidajewicz J. (red.), Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
3. Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., (2007), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa: CeDeWu.
4. COM(2004)107.
5. Czuryk M., Karpiuk M., (2008), *Istota samorządu terytorialnego*, „Administracja i Zarządzanie”, Nr 6.
6. Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.
7. Dz.U. 2006 r., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.
8. Dz.U. 2007 r., Nr 140, poz. 984 z późn. zm.
9. Głuszczyk Z., Nowakowska A., (red.), (2004), *Rozwój miast i regionów w procesie integracji europejskiej*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Łódź: Uniwersytet Łódzki.
10. Janus-Hibner M., Pastusiak R., (2004), *Programy pomocowe w Polsce*, Warszawa: CeDeWu.
11. Kaczmarek T., Parysek J., (2002), *Nasza Europa*, Poznań: EMPI2.
12. Kasprzak R., (2009), *Fundusze unijne – szansa na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw*, Gliwice: Onepress.
13. Kieres L., (1998), *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* [w:] Buczkowski P., Bondyra K., Śliwa P. (red.), Jaka Europa? Regionalizacja a integracja, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
14. Kosiedowski W., (red.), (2005), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności DOM ORGANIZATORA.
15. Kozłowska K., (2012), *Samorzady na barykadach*, <http://m.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/samorzady-zadluzenie-inwestycje-rating-polska/>, [24.10.2012].
16. Nowińska E., (1995), *Strategia rozwoju gmin*, Poznań: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności DOM ORGANIZATORA.
17. Reinalda B., Verbeek B., (2004), *The issue of decision making within international organizations* [w:] Reinalda B., Verbeek B. (red.), Decision Making Within International Organizations, London, New York: Routledge.
18. Rocznik Statystyczny, (2001), Warszawa: GUS.
19. Romanowska M., (2000), *Strategia rozwoju i konkurencji*, Warszawa: CIM.
20. Sartorius W., (2006), *Gospodarka oparta na wiedzy i społeczeństwo informacyjne w Polsce Wschodniej*, Warszawa.
21. Stodoła Ł., (2007), *Skuteczność jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu środków finansowych z Funduszy Strukturalnych*, Warszawa - Poznań – Kraków: Roczniki Naukowe SERiA.
22. Skrzypek J., (red.), (2005), *Projekty współfinansowane ze środków UE*, Warszawa: TWIGGER S.A.
23. Sztando A., (2006), *Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego* [w:] Strahl D. (red.), Metody oceny rozwoju regionalnego, Wrocław: Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.
24. Winczorek P., (2000), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa: Liber Sp. z o.o.

## REKLAMA

Zapraszamy na cykliczne konferencje naukowe interdyscyplinarnie traktujące tematykę z obszaru rynku, społeczeństwa i kultury.

**RYNEK**  
**SPOŁECZEŃSTWO**  
**KULTURA**

Wejdź na stronę [www.kwartalnikrsk.pl](http://www.kwartalnikrsk.pl) i sprawdź termin najbliższej konferencji.

Zapraszamy na nasz fanpage - Polub Nas!

