

ANDRZEJ PYSZKOWSKI

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN
w Warszawie

PLANOWANIE STRATEGICZNE JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA ROZWOJEM REGIONALNYM

Abstract: In the integrating Europe the strategic planning becomes the basic tool of management not only for the Community as a whole, but for the member states and regions as well. In Poland, after the changes of the state territorial organization in 1999 and creating sixteen – both government and selfgovernment voivodships, the regional management and planning gained new spurs, but also met new obstacles and restrictions of the political and financial nature. Among the numerous contradiction in this sphere, the most important appears between the economic goals of the reform of territorial organization of state and the public finances system. The moderation of this contradiction seems to be the crucial condition of effective participation of Polish regions in the European Structural Funds.

Wprowadzenie

W latach polskiej transformacji termin *strategia* pojawił się w obiegu jako substytut skompromitowanego terminu *plan*. Pierwsze zastosowanie tego terminu w nowej rzeczywistości ustrojowej to dokument pt. *Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju. Uwarunkowania; dylematy; opcje*, zaakceptowany przez Radę Ministrów w lipcu 2000 r. Po kilkuletnim okresie pełnego triumfu neoliberalnej idiosynkrazji do jakkolwiek nazywanego planowania, termin *strategia* pojawia się w tytule średniookresowego programu działania rządu, *Strategia dla Polski* (1994 r.). W aneksie do tego programu pojawia się rozdział pt. *Rozwój Regionalny*. W 1999 r. zaakceptowana została przez Radę Ministrów *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2000-2006*, jako jeden z sześciu dokumentów tzw. sektorowych, stanowiących efekt prac nad

Wstępnym Narodowym Planem Rozwoju. W ten sposób termin *strategia* w odniesieniu do *rozwoju regionalnego* wszedł w oficjalny krąg pojęć, stosowanych w planowaniu rozwoju.

Termin *plan* powrócił do dokumentów rządowych w majestacie wytycznych Komisji Europejskiej. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 200-2002 oraz przyjęty ostatnio przez Radę Ministrów Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 to już pełna rehabilitacja planów i planowania na szczeblu ogólnokrajowym.

Na poziomie regionalnym przejawem planowania strategicznego nowej generacji stały się strategie rozwoju poszczególnych województw, sporządzone u schyłku lat 90. już na starcie samorządów województw po reformie terytorialnej organizacji kraju. Inspiracją były wymogi Brukseli związane ze sporządzeniem wstępnej wersji Narodowego Planu Rozwoju!

Na progu akcesji do UE zasadne wydaje się poświęcenie szczególnej uwagi planowaniu strategicznemu na poziomach krajowym i wojewódzkim. Od jego jakości w bardzo znacznym stopniu będzie zależeć efektywne wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski i jej regionów środkami UE. Stanowiąc instrument zarządzania rozwojem regionalnym, planowanie strategiczne ukierunkowuje bowiem, inspirowanie i stymuluje poczynania różnych podmiotów, wpływających bezpośrednio, a także pośrednio na rozwój regionalny.

Specyfika regionu jako podmiotu i przedmiotu planowania

- Region to w warunkach polskich województwo rządowo-samorządowe, utworzone w wyniku reformy terytorialnej organizacji kraju w 1999 r. Rządowo-samorządowy status regionu decyduje o podmiotowym dualizmie zarządzania regionem: są bowiem sfery, którymi zarządzają ogólnokrajowe organy władzy publicznej, a obok nich – sfery zarządzane przez samorząd województwa. Oprócz samorządu województwa działają na jego obszarze także samorządy lokalne – gminne, miejskie i powiatowe – każdy w zakresie ustawowo określonych kompetencji. Wreszcie – co oczywiste – na obszarze regionu działa wielka liczba podmiotów niepublicznych, a także – *quasi*-publicznych (NGO). Działalność wszystkich wymienionych podmiotów kształtuje wizerunek regionu i jego strukturę, a związki funkcjonalne między tymi podmiotami tworzą bogatą sieć powiązań społeczno-gospodar-

czych, nie zawsze harmonijnych i bezkonfliktowych. Strategiczne zarządzanie regionem musi uwzględniać złożoność jego struktury podmiotowej, tym bardziej że w relacji: władza publiczna regionu – podmioty niepubliczne, a także w relacji między podmiotami władzy publicznej (województwo – powiat – gmina) nie występuje podporządkowanie hierarchiczne.

- Przyjmując za ustawodawcę, że podmiotem strategicznego zarządzania regionem jest samorząd województwa, trzeba uzmysłowić sobie ograniczenia przedmiotowe sfery jego kompetencji. Ustawy tzw. kompetencyjne określają gestię samorządów gmin, powiatów i województwa, można by więc mniemać, że problemu nie ma: po prostu samorząd województwa zarządza tym, co przypisano mu w ustawach kompetencyjnych. Rzecz jednak komplikuje się, gdy przywołamy Art. 11 ust. 2 *Ustawy o samorządzie województwa*, który przypisuje temu samorządowi prawa i obowiązki sporządzania i realizacji strategii, planów i programów rozwoju regionu. Aby sprostać wynikającym stąd zadaniom, samorząd województwa jest skazany na rozpoznawanie przesłanek i warunków rozwoju także poza przedmiotowo określonymi kompetencjami własnymi. Przy braku powiązań hierarchicznych z samorządami lokalnymi oznacza to imperatyw współdziałania, co najmniej w sferze informacji i konsultacji. Imperatyw ten rozszerza się również na sferę decyzyjną wówczas, gdy realizacja przedsięwzięć rozwojowych uzależniona jest od montażu finansowego środków, pozostających w gestii wielu partycypantów. Ponieważ sytuacja taka jest typową przy istniejącym modelu finansów publicznych możemy przyjąć, że zakres przedmiotowy planowania i zarządzania strategicznego przez samorząd województwa obejmuje cały zakres kompetencji, powierzony samorządom terytorialnym. Co najmniej – gdyż może on i powinien obejmować (aczkolwiek w formie postulatywnej) również i te problemy, które wchodzą w zakres kompetencji poziomu ogólnokrajowego.

- Przedmiotowa i podmiotowa złożoność strategicznego zarządzania regionem sprawia, że zarówno w sferze planowania, jak i realizacji wymaga ono zróżnicowanych rozwiązań metodycznych i proceduralnych. Rozwiązania te muszą różnicować treść strategii, planów i programów oraz sposoby ich realizacji w sposób nie naruszający układu kompetencyjnego działających w regionie organów władzy publicznej. Ten właśnie aspekt sprawia, że strategiczne zarządzanie rozwojem w regionie nie jest pod względem merytorycznym i metodycznym tożsame ze strategicznym zarządzaniem wielkimi korporacjami.

Uwarunkowania ustrojowe planowania i zarządzania rozwojem regionu

Wśród ustrojowych uwarunkowań strategicznego zarządzania rozwojem regionu kluczowe znaczenie ma przyjęty ustawowo rządowo-samorządowy model województwa.

Ogólne założenie reformy terytorialnej organizacji kraju i towarzyszące jej reformy administracji publicznej można lapidarnie określić jako „wzrost efektywności przez decentralizację i dekoncentrację władzy”. Zakładano, że rozmieszczenie uprawnień i narzędzi na właściwych poziomach władzy będzie sprzyjać trafniejszej alokacji środków publicznych, poprawiając efektywność rozwoju. W myśl szeroko propagowanej przez UE zasady pomocniczości, na poziomie ogólnokrajowym miał pozostać tylko taki zakres zadań publicznych i związanych z nimi środków, który nie może być racjonalnie wykonywany na poziomach lokalnym i regionalnym. Ustawy tzw. kompetencyjne dokonały podziału zadań rządowych i samorządowych władz publicznych, także w sferze polityki rozwoju regionalnego. Rozróżniono przy tym (nieśety raczej *implicite*, niż *explicite*) politykę rozwoju województwa określaną często w literaturze przedmiotu jako politykę intraregionalną, od polityki regionalnej państwa zwanej też polityką interregionalną.

Jak już stwierdzono, obowiązek sporządzania strategii rozwoju regionu przypisano samorządowi województwa. Strategie takie powstały we wszystkich województwach, a na szczeblu krajowym została sporządzona najpierw Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR), a ostatnio – Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (NPR) i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Wydawać by się mogło, że siłą rzeczy, w toku tych prac ukształtowały się jasno określone granice kompetencyjne w relacji region-centrum. W rzeczywistości jednak pozostajemy nadal wyłącznie pod rządami zasady „kompetencji domniemanej”. Polega ona na założeniu, że w kompetencji organu władzy publicznej pozostaje wszystko, co nie zostało *explicite* zastrzeżone dla organu poziomu wyższego, a więc – dla województwa pozostawiono wszystko, co nie zostało zastrzeżone dla ogólnokrajowego poziomu władzy publicznej. W praktyce jednak zasada taka nie funkcjonuje, dlatego że w sferze polityki rozwoju regionalnego kompetencje władz krajowych, zwłaszcza w rozumieniu przedmiotowym, nie zostały określone.

W teorii i w praktyce wyróżnia się dwie formy realizacji polityki regionalnej w państwach o cechach ustrojowych zbliżonych do Polski:

- przez rządowe programy rozwoju regionalnego, realizowane w spo-

sób na ogół scentralizowany i obejmujące sfery działania pozostające w kompetencji rządu i jego organów;

- przez wspieranie regionalnych (samorządowych, niekiedy samorządowo-rządowych) programów rozwoju regionalnego w różnych formach i w zróżnicowanym zakresie; szczególnie wówczas, gdy programy takie są zgodne, a przynajmniej – niesprzeczne z polityką regionalną państwa; tzw. kontakty regionalne są szczególnie mutacją takich programów.

O ile *Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* próbuje określać procedury właściwe dla drugiej z wymienionych form, o tyle w dotychczasowej praktyce polskiej pierwsza z nich praktycznie nie występuje. Podobnie zresztą, jak regionalne przekroje programów tzw. sektorowych. Potencjalna rola wojewody jako przedstawiciela rządu nie została w tej mierze wykorzystana. W efekcie trudno jest nadal określić w sposób jednoznaczny relację centrum–województwo w sferze planowania i zarządzania rozwojem regionalnym.

Warunki finansowe strategicznego zarządzania rozwojem regionalnym

Realizacja założeń ekonomicznych reformy terytorialnej organizacji państwa zależy w decydującym stopniu od alokacji środków publicznych na poszczególnych poziomach władzy w sposób koherentny do ich formalnych kompetencji. Chodzi przy tym nie tylko o ogólny wolumen środków publicznych w dyspozycji odpowiednich organów, lecz także, aby były to środki tzw. nieznaczone, do wykorzystania na realizację własnych celów, na własną odpowiedzialność materialną i polityczną. W piątym już roku funkcjonowania reformy model finansów publicznych jest jednak nadal nieadekwatny do formalnej gestii organów publicznych. Mimo że udział budżetów samorządowych pozostaje w godziwej relacji do budżetu państwa, poziom środków „nieznaczonych” (środki własne plus subwencja ogólna) na poziomie samorządu województwa pozostaje w wyraźnym dysparytecie do zadań, związanych ze strategicznym zarządzaniem rozwojem regionów. Doświadczenia wynikające z pierwszej edycji strategii rozwoju województw, programów operacyjnych i kontraktów wojewódzkich wskazują jednoznacznie na konsekwencje sytuacji, w której środki finansowe na cele rozwoju pochodzą w dominującym stopniu ze szczebla ogólnokrajowego, w stopniu znacznym – z poziomu lokalnego, a w stopniu praktycznie nieodczuwalnym – z poziomu woje-

wódzkiego. Lapidarnie rzecz ujmując można posłużyć się maksymą: „kto płaci, ten wymaga”. Ilustrują to chociażby następujące zjawiska:

- centrum płaci (co prawda niezbyt szczerze) za kontynuowanie niechcianych inwestycji niegdyś centralnych, przekazanych na poziom samorządowy w ramach „decentralizacji kłopotów” i wymaga, aby strona wojewódzka uwzględniła te inwestycje w kontraktach wojewódzkich; jest to typowy przykład najmniej efektywnego inwestowania „cudzych środków na cudze cele”, napiętnowanego niegdyś przez amerykańskiego noblistę Milтона Friedmana;
- gminy płacą, wnosząc partycypację do inwestycji przez siebie projektowanych a dofinansowywanych ze źródeł scentralizowanych i wymagają, aby inwestycje te, o znaczeniu przeważnie tylko lokalnym, znalazły miejsce w dokumentach strategicznych województwa i odpowiadających im programach operacyjnych, z kontraktami wojewódzkimi włącznie.

Przy chronicznym i dotkliwym braku środków finansowych, samorząd województwa został więc postawiony w pozycji „ubogiego krewnego” w stosunku do partnerów lokalnych i partnera ogólnokrajowego. Skutkuje to niedostatkami aspektów regionalnych w kontraktach wojewódzkich i projektach programów operacyjnych. Odpowiedź na pytanie, czy i na ile sytuacja ta ulegnie zmianie przy wzbogaceniu strumienia zasilania rozwoju regionalnego w Polsce środkami pomocowymi Unii Europejskiej, jeszcze nie padła.

Strategiczne i operacyjne planowanie rozwoju regionalnego

Truizmem jest stwierdzenie, że jakkolwiek zwane plany strategiczne są nieodzownym instrumentem strategicznego zarządzania rozwojem regionalnym. Nowa generacja planów strategicznych rozwoju regionalnego, sporządzanych w przededniu akcesji Polski do Unii Europejskiej stała się już faktem. Składają się na nią:

- w skali ogólnokrajowej – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który wraz z pięcioma innymi programami operacyjnymi o charakterze sektorowym stanowi podstawę i rozwinięcie Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006; dzięki równoległemu prowadzeniu prac nad tymi dokumentami, zawarte w nich cele oraz środki realizacji są wzajemnie powiązane, co stanowi ewenement w historii planowania strategicznego w Polsce;

- w skali wojewódzkiej, gdzie funkcje planu strategicznego pełnią strategie rozwoju, sporządzane w ramach prac nad Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego w latach 1999-2000, funkcje programu operacyjnego pełni zaś dotychczas kontrakt wojewódzki; takie założenie przyjęto dla sprostania „księżycowemu” harmonogramowi realizacji *Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, planem operacyjnym województwa mianowano wnioski o wsparcie, składane przez samorządy województw „ministrowi właściwemu”! (już po uchwaleniu przez Radę Ministrów nowego narzędzia regulacji relacji „centrum-regiony”, jakim stał się Program Wsparcia).

Sprzeczności i niespójności w sferze strategicznego zarządzania i planowania rozwoju regionalnego

Rozwój regionalny oraz strategia rozwoju regionalnego są w Polsce traktowane jako integralna część problematyki rozwoju kraju *sensu largo*. Instrumentacja rozwoju regionalnego jest zbyt często (i wyraźnie na wyrost) traktowana jako wewnętrznie spójny system, powiązany z całokształtem regulacji prawnych i działań faktycznych związanych z polską transformacją. W rzeczywistości natomiast można co najwyżej, i to z dużą dozą optymizmu twierdzić, że system taki znajduje się wciąż *in statu nascendi*. Luki i niekonsekwencje regulacji prawnych oraz praktyka realizacyjna powodują, że w interesującej nas sferze występują zjawiska o cechach dyktomicznych, obnażające brak powiązań między składowymi pojęciami *rozwój regionalny*.

- Najbardziej oczywista i krytykowana powszechnie jest dycho-
tomia między celami ekonomicznymi reformy terytorialnej organizacji kraju (w tym szczególnie – upodmiotowienia województw) a systemem finansów publicznych. Przypomnijmy, że koronnym argumentem przemawiającym za decentralizacją władzy publicznej było przeświadczenie, że po reformie kompetencje zostaną ulokowane na poziomach sprzyjających poprawie efektywności decyzji rozwojowych. Dopelnieniem tego założenia było przekonanie, że w ślad za decentralizacją kompetencji nastąpi decentralizacja środków publicznych, a szczególnie – nowy, korzystny dla samorządu terytorialnego podział źródeł ich uzyskiwania. Chodziło bowiem o wzrost samodzielności finansowej tych samorządów, mierzony relacją między dochodami własnymi i subwencjami ogólnymi a dotacjami celowymi.

W jaskrawej sprzeczności z tymi założeniami pozostaje rzeczywistość, w której – w majestacie nowych rozwiązań prawnych – wszelkie wsparcie działań rozwojowych w województwach przez centrum nabrało znamion dotacji celowych. Każdy bowiem projekt wspierany przez centrum (a innych nie ma, z braku środków własnych) to nic innego, jak uzupełniająca dotacja celowa, która może (ale nie musi) być przyznana. Trafność powyższej tezy potwierdza w pełni praktyka kontraktów wojewódzkich: ich treść powstaje pod dyktando centrum, a negocjacje są w istocie przysłowiowym „kwiatkiem do kożucha”.

- Kolejny problem, zbyt często pomijany bądź zbywany ogólnikami to odmienność celów i ich hierarchii między regionalnymi a lokalnymi samorządami terytorialnymi. Odmienność celów jest sama w sobie czymś naturalnym i nie zasługuje na miano zjawiska dychotomicznego. Takiego charakteru nadaje tym odmiennościom dopiero dysparytet między ustawowymi zadaniami tych poziomów Polski samorządowej a środkami finansowymi w ich dyspozycji. Samorząd województwa jest zobligowany do prowadzenia polityki *quasi*-kohezyjnej, a więc – do dbałości o zrównoważony, trwały rozwój regionu. Samorządy lokalne natomiast, co zrozumiałe, mają własne cele rozwoju i preferują je w myśl uniwersalnej zasady, że „bliższa ciału koszula, niż sukmana”. Pod naporem potrzeb i nierozwiązanych problemów lokalnych, samorządy te z dużymi oporami wychodzą z opłatków dla współuczestnictwa w rozwiązywaniu spraw wykraczających poza ich właściwość terytorialną.

Przy ewidentnym niedoposażeniu samorządów województw w finansowe środki działania rodzi to sytuację, w której wojewódzkie strategie, a zwłaszcza programy operacyjne, powstają pod dyktando tych organów władzy publicznej, które środkami takimi dysponują. Są to nie tylko organy centralne (do tego przywykliśmy tak, że jesteśmy skłonni może nie tyle wybaczyć, co potraktować jako nieusuwalne „zło konieczne”), lecz także samorządy lokalne, co w realiach polskich jest zjawiskiem nowym, o nie w pełni jeszcze rozpoznanych konsekwencjach. Konsekwencji takich można jednak już dopatrywać się, analizując projekty, zgłaszane do wojewódzkich subprogramów operacyjnych w ramach ZPORR: dominują wśród nich przedsięwzięcia o charakterze bezspornie lokalnym!

- Niepokojącym zjawiskiem w sferze planowania strategicznego jest pogłębiająca się dychotomia między społeczno-gospodarczym a przestrzennym nurtem tego planowania. Istotą strategii rozwoju regionalnego jest wykorzystanie zróżnicowanych cech, zasobów, warunków i predyspozycji poszczególnych części kraju jako potencjalnego

czynnika dynamizacji i wzrostu efektywności działań prorozwojowych, podejmowanych przez podmioty publiczne poziomu ogólnokrajowego, regionalnego i lokalnego oraz jako czynnika stymulującego efektywne decyzje alokacyjne przez sektor niepubliczny. Strategiczne planowanie regionalne powinno więc integrować społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, techniczne i przestrzenne aspekty problematyki rozwoju województwa. Kanon ten nie znalazł jednak, jak dotąd, potwierdzenia ani w ustawodawstwie, ani w podejmowanych działaniach organizacyjnych.

- Niespójności i mankamenty w sferze strategicznego zarządzania i planowania rozwoju regionalnego dowodzą, że obowiązujące dotąd regulacje i praktyki są niewystarczające. Przełom miała przynieść, zdaniem jej autorów i zwolenników, *Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*.

Ponad dwuletni już okres funkcjonowania tej *Ustawy* potwierdził jednak tylko argumenty jej oponentów. Szczupłość miejsca nakazuje selektywne podejście do ich prezentacji. Z punktu widzenia strategicznego zarządzania rozwojem regionalnym najbardziej istotne jest ograniczenie jej zakresu tematycznego do wspierania samorządów „znaczonymi pieniędzmi”, a więc – dotacjami do zadań (projektów) ujętych w kontraktach wojewódzkich. Świadczy o tym treść Art. 5 *Ustawy*, który stanowi, że:

po pierwsze – wsparcie finansowe może być w rozumieniu *Ustawy* przeznaczone wyłącznie na zadania (projekty – A.P.) ujęte w kontraktach wojewódzkich;

po drugie – co jest konsekwencją powyższego, do środków wsparcia nie zalicza się subwencji ogólnych na zadania własne jednostek samorządowych. Wyłącza to ze wspierania środkami budżetu państwa „samodzielne” działania rozwojowe samorządu terytorialnego, podejmowane w ramach ich ustawowych kompetencji; wspierane mogą być wyłącznie zadania (projekty), zawarte w kontraktach wojewódzkich (a więc – zaaprobowane przez ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego); nie trudno spostrzec, że jest to bardzo istotna kolizja z założeniami reformy samorządowej, upatrującej w samodzielnym działaniu na rzecz realizacji własnych celów na własny rachunek i własną odpowiedzialność samorządów potencjalne źródło poprawy efektywności wykorzystywania środków publicznych.

- Problemem wymagającym naświetlenia w kontekście strategicznego zarządzania rozwojem regionalnym jest charakter i rzeczywiste funkcje kontraktu wojewódzkiego.

W sensie formalnym kontrakt regionalny, traktowany w kategoriach umowy prawnej między równorzędnymi stronami, w niczym nie narusza ustrojowych prerogatyw strony samorządowej. Umowa ma charakter dobrowolny, można ją zawrzeć, bądź nie. Przyjęto jednak ciche założenie, że kontrakty będą z pewnością zawierane. Mizeria środków własnych zmusza bowiem samorząd województwa do ubiegania się o wsparcie, gdyż nie jest on w stanie samodzielnie sfinansować nie tylko zadań rozwojowych, lecz nawet wydatków bieżących. Ta sytuacja ustawia stronę samorządową w pozycji klienta, ubiegającego się o wsparcie centrum. Trudno więc mówić o równowadze między stronami kontraktu.

Kontrakt nie jest więc *de facto* umową zawartą przez partnerów dla realizowania obopólnie korzystnych przedsięwzięć. Jest to tylko forma finansowania środkami centralnymi przedsięwzięć, których zdecydowana większość znajduje się w formalnej gestii samorządów lokalnych. W ten sposób kompetencje rzeczowe samorządów, szeroko zakrojone w ustawach ustrojowych, nie mogą być realizowane bez wsparcia finansowego ze strony centrum. Umożliwia to stronie rządowej praktyczną ingerencję we wszystkie niemal przedsięwzięcia rozwoju samorządu województwa. Instrument kontraktu nabiera w tych warunkach cech dyrektywy wyrażonej w zawołowanej formie.

Powyższa charakterystyka kontraktu jako instrumentu polityki regionalnej odnosi się do konkretnych warunków polskich A.D. 2002 i nie powinna być generalizowana w odniesieniu do idei kontraktu regionalnego „w ogóle”. Warto tylko podkreślić, że kontrakt regionalny jest instrumentem nie tylko atrakcyjnym, lecz jednocześnie – skomplikowanym i niełatwym w zastosowaniu. Dla jego efektywnego zastosowania muszą zaistnieć odpowiednie warunki w otoczeniu prawnym, instytucjonalnym, programowym i kadrowym.

We Francji, jedynym kraju stosującym ten instrument, warunki takie tworzone z niemałym trudem przez kilkanaście lat, a i tak ocena efektywności kontraktów jako narzędzia polityki regionalnej państwa nie jest jednoznacznie pozytywna. Bezkrytyczne i powierzchowne naśladownictwo wzorów wypracowanych w innym otoczeniu, i to już w inicjacyjnej fazie kształtowania instytucji i instrumentów polityki regionalnej w Polsce, nie rokuje więc efektów, których osiągnięcie deklarowali autorzy ustawy. Przeciwnie, kontrakt wojewódzki w obecnych warunkach okazuje się być raczej symptomem odwrotu od decentralistycznych tendencji w organizacji państwa i finansów publicznych. Zapewnia bowiem „centrum” możliwość ingerencji w przedsięwzięcia

rozwojowe, pozostające w formalnej gestii samorządu terytorialnego, a kosztowne i pracochłonne procedury negocjacyjne są tylko parawanem, skrywającym recentralizacyjny charakter tego instrumentu w zastosowaniu „tu i teraz”.

Podsumowanie

Na progu akcesji Polski do UE niezbędne staje się dostosowanie instrumentarium planistycznego do wymogów i standardów stosowanych w polityce strukturalnej i kohezyjnej UE zarówno w etapie jej formułowania, jak i realizacji. Wymogi te i standardy dotyczą wprowadzie przede wszystkim dokumentów o charakterze operacyjnym, niemniej jednak w toku ich sporządzania analizowane są, i to bardzo wnikliwie, ich powiązania z narodowymi i regionalnymi strategiami rozwoju. Stawia to w nowym świetle relacje między planowaniem strategicznym (z reguły długookresowym) a planowaniem operacyjnym (powiązaniem ściśle z finansowymi środkami realizacji). Finansowe wymiarowanie celów strategicznych (urealnianych w trybie programów operacyjnych) staje się obecnie wyzwaniem tym trudniejszym do podjęcia, że strategiczne (z nazwy) plany w czasach realnego socjalizmu, przeładowane były z reguły już nie „drzewkami”, lecz wręcz „baobabami” „jedynie słusznych celów”. Niezbilansowane z możliwościami, były interpretowane przez władze jako wyraz jej intencji, przez środowisko profesjonalne zaś – jako propagandowe *wishful thinking*. Dziś spotykamy się także ze swoistym bagatelizowaniem funkcji dokumentów planistycznych orientowanych na perspektywę dłuższą, niż rok budżetowy.

Na tle powyższych uwag można stwierdzić, że pilnym zadaniem władz publicznych w obliczu akcesji do UE jest:

- reforma finansów publicznych, a szczególnie – dostosowanie źródeł dochodów własnych samorządu terytorialnego do zadań wynikających z ustaw ustrojowych i kompetencyjnych; dochody własne samorządów powinny być adekwatne do zadań własnych oraz umożliwiać podejmowanie działań wspólnych z centrum na zasadzie partnerstwa;
- powiązanie długookresowego planowania wielkoprzestrzennego (poziom krajowy i regionalny) z planowaniem strategicznym w wymiarze społeczno-gospodarczym; brak takiego powiązania sprowadza planowanie wielkoprzestrzenne do funkcji studialnej, planowa-

nie zaś społeczno-gospodarcze zubaża przez niedostatek czynników przestrzennych i ekologicznych;

- powiązanie planowania strategicznego z planowaniem operacyjnym na poziomie krajowym i regionalnym; należałoby wykorzystać i rozwinąć doświadczenia z prac nad NPR 2004-2006 oraz towarzyszącymi im pracami nad sektorowymi planami operacyjnymi;
- obok pozytywnych, z oceny tych prac wynikają jednak również wnioski negatywne: okresy bezczynności czy jałowego biegu, spowodowane permanentnymi reorganizacjami, a także – karuzelą kadrową sprawiły, że terminy dostarczenia końcowych dokumentów planistycznych organom rządowym i organom Komisji Europejskiej były z reguły okupione nadmiernym pośpiechem, ograniczeniem i spłyleniem diagnostycznej warstwy opracowań, tylko pozorną konsultacją społeczną, a w efekcie – obniżoną jakością dokumentów o strategicznym znaczeniu dla kraju i regionów; na tym tle uzasadnia się postulat bezzwłocznego przystąpienia do prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 na poziomach krajowym i regionalnym.