



---

# **Rola Instytucji Wspierających Rozwój Regionalny W Systemie Wdrażania Nowej Polityki Regionalnej**

**Dr hab. inż. Tomasz Parteka prof. PG**

# Rola Instytucji Wspierających Rozwój Regionalny

---

**Decydująca rola w złożonych systemach decyzyjnych odgrywa:**

- struktura
- zadania
- sprawność instytucji

**Wdrażanie nowej polityki regionalnej** ( zorientowanej terytorialnie, skuteczniejszej, efektywniejszej, bardziej respektującej polityki unijnej)

**poprzez:**

- System innowacyjny – modyfikujący system aktualny, proponujący nowe rozwiązania

# Polityka regionalna w Polsce jako domena rządowo-samorządowa

---

## •Po stronie rządu:

- **Minister Rozwoju Regionalnego** o kompetencjach koordynacyjno-decyzyjnych bardzo szerokich i bardzo znaczącym wpływie na instrumenty finansowe rozwoju regionalnego
- **Inne resorty** – Minister Rolnictwa (zarządzający Funduszem Rozwoju Obszarów Wiejskich), Minister Infrastruktury (zarządzający Funduszem Spójności), Minister Finansów (wpływ decyzyjny na politykę regionalną)
- **Instytucje centralne**, np. PARP, Agencja Rolna, Agencja Mienia Wojskowego

# Polityka regionalna w Polsce jako domena rządowo-samorządowa

---

## Po stronie samorządowej:

- **Szesnaście województw - budujących zdolność instytucjonalną** poprzez departamenty odpowiedzialne za strategię regionalne, regionalne programy operacyjne, rozliczanie środków finansowych
- Miarą skuteczności struktur samorządowych jest **efektywność działania** dająca się **monitorować i oceniać wskaźnikowo**
- Podlegają one także **silnej weryfikacji** ze strony społeczności regionalnych
- Otwartą kwestią jest traktowanie **organów kontrolnych** jako instytucji wsparcia (RIO, NIK, służby wojewody)

# Polityka regionalna w Polsce jako domena rządowo-samorządowa

---

W strukturze samorządów regionalnych główne instytucje kontrolne to:

- **Regionalna Izba Obrachunkowa** badająca corocznie wykonanie budżetu województwa
- **Służby wojewody** dokonują bardzo drobiazgowych kontroli poszczególnych projektów
- **Naczelną Izbą Kontroli** dokonuje szczegółowych kontroli raczej o przekrojowym charakterze

# Układ instytucjonalny a układ wsparcia

---

- **Układ instytucjonalny** - organy i podmioty pozostające w stosunku władczym do zadań realizowanych na poziomie państwa czy regionu w zakresie ich mocy władczej rozwoju regionalnego.
- **Układ wsparcia** – pozbawiony mocy władczej – w swych kompetencjach nie może w pełni zastępować ani rządu ani samorządu regionalnego

# Układ instytucjonalny a układ wsparcia

---

- | Samorząd województwa ma możliwość tworzenia lub współtworzenia **innych instytucji wsparcia rozwoju regionalnego**:
  - **agencje rozwoju regionalnego**
  - **fundusze poręczeń kredytowych**
  - **fundusze pożyczkowe**
  - **fundusze wsparcia wysokiego ryzyka (*venture capital*)**

# Agencje rozwoju regionalnego - najważniejsze instytucje wsparcia

---

Ich **struktura jest bardzo zróżnicowana** z różnych względów:

- 1. nie ma uwarunkowań prawnych** tworzenia ARR, nie znalazły one miejsca w kolejnych nowelizacjach ustaw dotyczących rozwoju regionalnego
- 2. są przedmiotem kreatywnych decyzji** poszczególnych zarządów województw, które, zmieniają się co najmniej co 4 lata,
- 3. wyzwalają szeroką paletę form instytucjonalno-prawnych**, poczynając od spółek prawa handlowego (z udziałem samorządu), poprzez fundacje do stowarzyszeń
- 4. brak po stronie rządu instytucji o charakterze wiodącym** (od czasu likwidacji Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego) do transponowania realizacji celów polityki regionalnej państwa na realizację celów polityki regionalnej województw

# Jakich form i instytucji brak w polskiej polityce regionalnej?

---

- ❑ **Badania naukowe** - stan katastrofalnym - brak koordynacji badań, nie istnieją zamówienia rządowe, badania oparte na indywidualnych programach badawczych, nie istnieje monitoring oparty o podstawy naukowe
- ❑ **Studia badawcze** - są incydentalne i wynikają głównie z aktywności rynkowej instrumentów prywatnych, narażone na łatwą koniunkturalność, a czasami ich efekty są obarczone podejrzeniem o pewien klientelizm polityczny
- ❑ **Rynek ekspercko-doradczy** - w większości pracownicy naukowci wykonujący zlecenia dla MRR lub samorządów regionalnych
- ❑ **Rynek szkoleniowy** - mankamentem jest ciągły deficyt szkoleń elementarnych dla beneficjentów,

# Instytucje wsparcia rozwoju regionalnego w UE (wybrane przykłady)

---

## Wielka Brytania (1)

- W Wielkiej Brytanii działa **ponad 100 różnych ARR**, które mają zadania związane z realizacją polityki rządu w wyodrębnionych obszarach problemowych
- **Wspieranie rozwoju regionalnego** - ze względu na jego silnie terytorialną specyfikę utworzono 9 ARR na mocy regulacji uchwalonej przez parlament brytyjski (*Akt o Agencjach Rozwoju Regionalnego z 1998*)

# Instytucje wsparcia rozwoju regionalnego w UE (wybrane przykłady)

---

## Wielka Brytania (2)

Istotne elementy wyróżniające ARR w Wielkiej Brytanii :

- **stabilność władz**
- **Agencja rozwoju regionalnego posiada osobowość prawną**
- **Każda z agencji posiada organ kolegialny** będący odpowiednikiem Rady Nadzorczej. Rada może liczyć od 8 do 15 członków, powoływanych przez Sekretarza Stanu, który jest zobowiązany uzgodnić kandydatury z lokalnymi środowiskami
- **Powołanie ma charakter stabilny na okres nawet czterech lat.** Spośród powołanych członków, Sekretarz Stanu mianuje Przewodniczącego tego ciała i Wiceprzewodniczącego.

# Instytucje wsparcia rozwoju regionalnego w UE (wybrane przykłady)

---

## Wielka Brytania (3)

Istotne elementy wyróżniające ARR w Wielkiej Brytanii cd:

- ❑ **nie są jednostkami podległymi („servant”) lub delegaturami („agent”)** Korony (czyli skarbu państwa) i nie mogą korzystać w jakiejkolwiek formie z praw, immunitetów i przywilejów Korony
- ❑ **majątek agencji, nie jest majątkiem Korony** ani nie jest majątkiem dysponowanym w imieniu Korony
- ❑ **Agencja jest poddana określonemu w prawie nadzorowi i kontroli Sekretarza Stanu**

# Instytucje wsparcia rozwoju regionalnego w UE (wybrane przykłady)

---

## Wielka Brytania (4)

- | **Minister Skarbu** może delegować swoje kompetencje na rzecz agencji rozwoju regionalnego
- | Agencja jest zobligowana do **sformułowania i realizacji strategii w kontekście wyznaczonych jej celów** oraz uwzględniania wytyczonej strategii w trakcie podejmowanych działań
- | Agencje **mogą pozyskiwać dodatkowe środki zewnętrzne** na realizację wyznaczonych im celów
- | **Sekretarz Stanu** może, za zgodą Ministra Finansów, udzielać agencji **dotacji**. Agencja jest również uprawniona do zaciągania pożyczek na ściśle określonych warunkach
- | Finanse agencji są poddawane **regularnemu audytowi** po każdym okresie rozrachunkowym

# Instytucje wsparcia rozwoju regionalnego w UE (wybrane przykłady)

---

## Wielka Brytania (5)

- | Agencja jest zobowiązana do **przekazywania Sekretarzowi Stanu wszystkich informacji**, jakie są przez niego wymagane
- | Po zakończeniu każdego okresu obrachunkowego, agencja jest w szczególności zobowiązana do **przekazania Sekretarzowi Stanu raportu o swojej działalności w tym okresie**
- | Sekretarz Stanu może przekazywać agencji **grunty**
- | W celu realizacji swoich celów agencja może również **sama nabywać grunty** na podstawie porozumienia z Sekretarzem Stanu lub będąc upoważnioną do tego przez Sekretarza Stanu

# 12 celów PSA<sup>1</sup>, do których przyczyniły się RDAs

---

Główne cele PSA (umów usług publicznych)<sup>1</sup>, do których przyczyniły się RDAs (Agencje Rozwoju Regionalnego)

- Regionalna sytuacja gospodarcza
- Zrównoważony rozwój
- Wydajność rolnictwa
- Zatrudnienie
- Przedsiębiorczość
- Handel międzynarodowy i bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ)
- Rewitalizacja społeczności lokalnych
- Nauka i innowacje
- Kwalifikacje

# Instytucje wsparcia we Francji

---

## Francja

- **Kontrakt regionalny**- główny instrumentem rozwoju regionalnego jest
- Pierwszy krok w działaniach - „**zgranie**” strategii regionu ze strategią rozwoju regionalnego państwa w regionie
- Prace nad kontraktami regionalnymi **trwają 2 lata**
- Moderatorem i twórcą jest **DATAR** – Delegatura ds. Zagospodarowania Terytorium i Działań Regionalnych
- Dysponuje poważnymi **środkami na politykę regionalną** decydując bezpośrednio lub pośrednio o ich alokacji

# Instytucje wsparcia we Francji

---

## Francja

- ❑ **DATAR pilnuje i koordynuje przydział kwot** przeznaczonych na realizację kontraktów regionalnych, a także **zapewnia koordynację** międzyministerialną wspólnotowej polityki regionalnej
- ❑ Aktualnie funkcje DATAR przejął **DIACT** – organ międzyresortowy dla rozwoju regionalnego usytuowany przy premierze
- ❑ DIACT to struktura zarówno **prowadząca studia** dotyczące zagospodarowania przestrzennego kraju i rozwoju regionalnego, jak i tworząca **rekomendacje** dla działań w poszczególnych resortach

# Koncepcja Instytucji Wsparcia w Raportach OECD

---

**Nowy kontekst regionalnych agencji innowacji:**

- **AGENCJA JAKO CZĘŚĆ SYSTEMU**
- **SYSTEM INNOWACJI SKONCENTROWANY NA PRZEDSIĘBIORSTWACH**
- **OTWARTY OBSZAR (ZASIĘG)**
- **BUDOWANIE REGIONALNYCH PRZEWAG KONKURENCYJNYCH**
- **INTELIGENTNE POŁĄCZENIE RÓŻNYCH POLITYK**

# Nowe rozwiązania instytucjonalne w Polsce

---

- Potrzebą interesu strategicznego państwa jest stworzenie **nowych instytucji opartych o trwałe podstawy organizacyjne, finansowe operacyjne**
- **Transparentnych i opartych na kontroli publicznej**, a nie kontroli udziałowców
- Powołanie **Regionalnych Agencji Partnerstwa (RAP)**
- **Pozostawienie** dotychczasowego „ruchu ARR” weryfikowanego rynkowo

# Co powinno odróżniać RAP od istniejących ARR?

---

- | Struktura zadań **dostosowana do potrzeb polityki regionalnej Polski**, ściśle powiązanej z unijną polityką spójności
- | Efektywność działania RAP powinna podlegać ocenie wg **kryteriów efektywności**:
  - interregionalnej polityki regionalnej państwa
  - intraregionalnej polityki regionalnej województw
- | Nie powinna trwać quasi-liberalna ocena efektywności ARR jako **podmiotów gospodarczych**
- | **Trwałość podstaw finansowych** dobrej egzystencji personelu, wyposażenia i logistyki

# Założenia programowo-operacyjne RAP

---

- | **RAP są finansowane ze środków publicznych**
- | **RAP są agendami o charakterze non profit**
- | **Instytucje zarządzające RAP** (Zarząd, Rada Partnerstwa Regionalnego) są **ustanowione wspólnie** przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, oraz samorząd województwa, zarówno terytorialny jak i gospodarczy.
- | **Celem RAP jest:**
  - wspieranie rozwoju regionalnego województwa w aspekcie gospodarczym i społecznym,
  - asysta techniczna dla władz regionalnych
  - kreowanie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw regionalnych
  - działanie na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy
  - wzmacnianie potencjału eksportowego regionu
  - przyciąganie inwestycji zagranicznych do regionu

## Status

### ARR (obecne)

### RAP (przyszłe)

Działają w oparciu o przepisy dotyczące spółek prawa handlowego lub fundacji lub stowarzyszeń

Działają w oparciu o jeden akt prawny (ustawa lub rozporządzenie z delegacji ustawowej)

Prowadzą działalność pożytku publicznego lub komercyjną opartą o zysk

Prowadzą jedynie działalność pożytku publicznego

Nie podlegają bezpośrednio władzom rządowym ani samorządowym (ew. pośrednio poprzez strukturę udziałowców lub założycieli)

Władze RAP (Zarząd, Rada Partnerstwa Regionalnego) podlegają bezpośrednio samorządowi województwa i są nadzorowane przez Ministra Rozwoju Regionalnego

## Status

### ARR (obecne)

ARR posiadają majątek własny, który służy zarówno działalności handlowej jak i celom statutowym

Podlegają zróżnicowanym formom audytu w zależności od statutu (spółki, fundacje, stowarzyszenia)

### RAP (przyszłe)

RAP posiadają majątek zarówno własny jak i powierzony (przekazany) przez Skarb Państwa (np. grunty) oraz samorząd województwa (np. nieruchomości), który może być zbywany dla realizacji celów statutowych (np. inwestorów zagranicznych)

Podlegają obligatoryjnym audytom władz regionalnych oraz audytowi generalnemu (wszystkie RAP)

## Status

### ARR (obecne)

Nie są zobowiązane do pełnej jawności działań (w tym gospodarczych) i podlegają ocenie swoich organów (rada nadzorcza, rada fundacji, rada stowarzyszenia)

Nazwa ARR nie jest prawnie zastrzeżona

### RAP (przyszłe)

Są zobowiązane do publikacji szczegółowych finansowych i rzeczowych raportów rocznych oraz audytu, które są powszechnie dostępne, zaś obligatoryjnie przekazywane są Zarządom Województw, Ministrowi Właściwemu ds. Polityki Regionalnej, Ministrowi Skarbu Państwa, Parlamentowi oraz Senatowi RP

Nazwa RAP jest prawnie zastrzeżona

# Typy usług dostarczane przez Regionalne Agencje odpowiedzialne za innowacje

---

**1. Miękkie wsparcie dla firm**

**1.2. Indywidualne wsparcie**

**2. Finansowanie**

**3. Zaopatrywanie w infrastrukturę**

**4. Wspieranie polityki**

# Rekomendacje dla Polski

---

**brak trwałego systemu instytucji wsparcia** jest najsłabszym ogniwem rozwoju regionalnego Polski

oparcie struktury wsparcia podwyższającej zdolność instytucjonalną polityki regionalnej o **jeden akt prawny** z mocą ustawy lub rozporządzenia z delegacji nowej ustawy o rozwoju regionalnym

**zapewnienie stabilności władz instytucji wsparcia**

**zapewnienie stabilności finansowej**

**zapewnienie możliwości dysponowania gruntami skarbu państwa lub samorządu**

**stworzenie nowego układu instytucjonalnego opartego o kooperację rządu i samorządu regionalnego**

**preferencje dla celów związanych z regionalną polityką innowacyjną**

- kierunek ewolucji układu instytucjonalnego wskazują cele europejskiej polityki regionalnej: od zapewnienia spójności (w tym terytorialnej) do stworzenia konkurencyjności.

# Rekomendacje dla Polski

---

Nie da się stworzyć wsparcia instytucjonalnego bez poniesienia kosztów

Doświadczenia krajów europejskich wskazują na **bardzo ostrożne podejście** do ewentualnej centralizacji instytucji wsparcia

Państwa tworząc instytucje wsparcia **nie likwidowały istniejących struktur**, lecz tworzyły nowe, efektywniejsze. Powinno to dotyczyć także polskich ARR i ARL

W Polsce występuje **deficyt instytucji wsparcia o charakterze badawczo-eksperckim**. We Francji rolę tę spełnia DATAR/DIACT. W Wielkiej Brytanii badania na zlecenie rządu prowadzą wyspecjalizowane zespoły badawcze na uniwersytetach

Impulsy tworzenia **SYSTEMU WSPARCIA**, a nie podtrzymywania „ruchu ARR”, **powinny pochodzić od rządu** (MRR)

Skierowanie inicjatywy w stronę samorządów regionalnych **jest skazane na niepowodzenie**



**Dziękuję za uwagę**