

STANISŁAW SUDAK
DANIEL BALIŃSKI

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Warszawie

KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO W SYSTEMIE STRATEGII ROZWOJU KRAJU

Abstract: *National Regional Development Strategy in the National Development Strategy System.* Polish development policy is still under reforming process and needs to be upgraded in order to meet not only domestic but also global challenges, that Poland and its regions are currently facing. However, after twenty years, since crucial transformation in Poland such as democracy, free-market economy and enormous progress in the system of strategic planning of development of the country were introduced, strategic thinking about national and regional development objectives and implementation tools are constantly changing.

The aim of the article is to describe changes, which are being implemented in Polish system of national strategies concerning development policy. It illustrates first experiences and following stages in strategic programming that were achieved by policy planners and decision makers. Having on mind shortages and lessons learnt, Polish administration elaborated new and modern system consisting of long-term and mid-term national development strategies and integrated strategies. The system is to make public development policies more efficient and facilitated as well as target and territorially oriented. Moreover, the strategies are going to present objectives of various public entities under thematic area of individual strategy and break off with sectorial approach.

Territorial approach in development policy is enhanced by *National Regional Development Strategy*, document which is introducing new regional policy in Poland. It presents common objectives of central and regional entities and requires subsequent changes in the way of regional policy implementation *i.a.* in legislative and institutional sphere. It implies modification in regional system of socio-economic and spatial strategic planning while enhancing regional dimension as the main one for policy implementation by transferring grater amounts of funds under regional policy and enhancing co-ordination competences of regional entities.

13 lipca 2010 r. rząd przyjął *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego – Regiony, miasta, obszary wiejskie* – pierwszą zintegrowaną strategię rozwoju opracowaną

według nowych reguł określonych w znowelizowanej *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹. Strategia ta określa główne cele i instrumenty polityki regionalnej i stanowi istotny element systemu zarządzania rozwojem kraju.

1. System strategii i programów rozwoju

Polska od dwudziestu lat przekształca swoją gospodarkę, dokonuje ustrojowych reform w życiu politycznym i społecznym. Działania te w większości nie posługiwały się wypracowaną długookresową perspektywą i wizją, choć ich zasięg i skutki są wieloletnie. Brak długofalowej, strategicznej wizji rozwoju to najczęściej stawiany zarzut wobec ekip rządzących w minionym okresie transformacji, niezależnie od ich opcji politycznych. Horyzont przyjmowanych przez rząd dokumentów programowych sięgał – w większości przypadków – jednej kadencji. Takie podejście nie sprzyjało strategicznemu myśleniu.

W celu krzewienia kultury i myśli strategicznej w Polsce powołano w styczniu 2008 r. Forum Myśli Strategicznej, którego inicjatorami i pomysłodawcami było Polskie Towarzystwo Ekonomiczne i Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim. Forum obejmuje kręgi akademickie, biznesowe, rządowe oraz samorządowe i podkreśla, że jego misja wpisuje się w listę priorytetów naukowych, biznesowych, społecznych i politycznych w Polsce².

Utworzenie i inicjatywy podejmowane przez Forum Myśli Strategicznej traktujemy jako cenne wsparcie przez naukę działań podejmowanych w ostatnich latach przez struktury rządowe, w szczególności Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego³. Dla realizowanych prac na szczeblu rządowym istotna jest bowiem analiza naukowa procesów rozwojowych i wypracowanie połączonych kierunków i instrumentów kształtowania przyszłości, jak też zastosowanie trafnej metodologii programowania strategicznego.

W okresie transformacji dorobek instytucji naukowych i rządowych w tej dziedzinie był raczej skromny. Wynikało to m.in. z niechęci wobec planowania centralnego, kojarzonego z dyrektywnym zarządzaniem w okresie gospodarki socjalistycznej. Nie wypracowano spójnego modelu programowania, ani systemu dokumentów strategicznych odpowiadającego nowym warunkom ustrojowym. Wydaje się, że jedynym ośrodkiem podejmującym tę problematykę było Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. To właśnie ten urząd (przy współpracy Ministerstwa Środowiska) przygotował w 2000 r. dokument pn. *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*. Dokument nie miał jednak przełożenia na działania ministerstw, nie

¹ *Ustawa* (2006).

² Przebieg debaty strategicznej i inicjatyw Forum jest przedstawiany w *Biuletynie PTE* (2010).

³ Działania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w tym zakresie realizują ustalenia *Ustawy o działaniach administracji rządowej* (1998), w której do zadań działu „rozwój regionalny” zaliczono m.in. programowanie i koordynację polityki rozwoju, w szczególności opracowywanie projektów strategii rozwoju.

został wyposażony w instrumenty realizacji i środki finansowe. *Strategia Polska 2025*. miała jednak wiele elementów odnoszących się do zrównoważonego rozwoju, dzięki czemu była uznana przez Komisję Europejską za dokument wymagany i spełniający jej wymogi. Obecnie stracił on swoją aktualność i w ramach porządkowania krajowego – został uznany za nieobowiązujący. Po rozwiązaniu RCSS w 2006 r., kwestie programowania rozwoju średniookresowego przejęło głównie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), które we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Premiera dokonało analizy funkcjonującego systemu zarządzania rozwojem i doprowadziło do jego uporządkowania.

Uzasadniona wydaje się teza, że proces programowania strategicznego odradza się, w dostosowaniu do nowych uwarunkowań. Wzrasta zrozumienie programowego działania państwa, potrzebnego także w warunkach gospodarki rynkowej. Zostało ono wzmocnione w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej, a zwłaszcza z realizacją celów wynikających z unijnych strategii oraz koniecznością ukierunkowania wykorzystania unijnych środków strukturalnych i innych. W tym celu opracowano *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, a następnie *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (Narodową Strategię Spójności). Dokumenty te określały programy operacyjne, według których realizowane jest wsparcie unijne dla polskiej gospodarki (ponadto, część pomocy z unijnej perspektywy finansowej 2007-2013 otrzymywana jest w ramach Wspólnej Polityki Rolnej). Doświadczenia z wdrażania polityki spójności stopniowo przenoszone są na polityki krajowe. Niektóre z nich zostały już wprowadzone do polskiego systemu prawnego, głównie w ramach *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

Warto zwrócić uwagę, że dotychczasowe doświadczenia z wykorzystania środków unijnych potwierdzają, że określanie celów rozwojowych i możliwości ich realizacji nie jest tylko funkcją ilości dostępnych środków finansowych. Utrzymujące się problemy np. z budową autostrad czy niewystarczająca współpraca sfery naukowo-badawczej z przemysłem wskazują na wagę funkcjonowania systemu zarządzania w sektorze publicznym.

Formułowane są różne definicje określające politykę rozwoju i system zarządzania rozwojem. Istotne są w tym zakresie zapisy ustawowe: *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (art. 2) przez *politykę rozwoju* rozumie zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Zwraca uwagę wielowątkowość tej definicji, uwzględniająca zrównoważony rozwój, spójność kraju, szczeble polityki rozwoju, jak i główne cele, do których zalicza podnoszenie konkurencyjności i wzrost zatrudnienia.

Przez *system zarządzania rozwojem* rozumie się zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych

szczegbli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, na podstawie zasady partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów.

Analiza dotychczasowego zarządzania rozwojem wskazała na jego następujące **podstawowe wady**:

- słabość i nieefektywność systemu programowania, skutkująca brakiem możliwości osiągania celów polityki rozwoju;
- niedostateczne powiązanie poziomu programowania z poziomem operacyjnym;
- brak silnego ośrodka koordynacji polityki rozwoju oraz sprawnych kanałów współpracy między poszczególnymi jej podmiotami;
- niewystarczające zaangażowanie kierownictwa politycznego jednostek administracji publicznej w prace programowo-strategiczne;
- odrębność planowania przestrzennego od planowania społeczno-gospodarczego;
- niedostatecznie określone relacje między polityką rozwoju a polityką regionalną;
- brak przejrzystego systemu finansowania polityki rozwoju.

Kwestie te, jak również typologię dokumentów strategicznych, rozwijają *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* przyjęte przez rząd 27 kwietnia 2009 r.⁴ Sprawny system zarządzania pozwala na właściwe reagowanie państwa na wyzwania współczesnego świata, budowanie scenariuszy rozwojowych, reagowanie na zmiany w otoczeniu, tworzenie systemu prawnego.

Kształtując system zarządzania rozwojem w Polsce, *Założenia* wyróżniają trzy podsystemy:

- 1) programowania strategicznego (system strategii i programów);
- 2) instytucjonalny (Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, rola Kancelarii Prezesa RM, ministra Rozwoju Regionalnego i innych ministrów);
- 3) wdrażania polityki rozwoju (wdrażanie, monitorowanie, finansowanie).

Przedsięwzięcia zmierzające do wypracowania sprawnego systemu zarządzania rozwojem i zwiększenia skuteczności polityki rozwoju, mimo widocznego postępu, nie są ostateczne. Kształt rozwiązań systemowych nadała nowelizacja (listopad 2008 r.) *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz *Ustawy o samorządzie województwa*, jak też *Ustawy o finansach publicznych* (sierpień 2009 r.). Trwają prace nad nowelizacją *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kraju*.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a następnie *Założenia* określiły system rządowych dokumentów strategicznych, tj. strategii i programów. Wśród strategii wyróżnia się długookresową strategię rozwoju kraju, średniookresową strategię rozwoju kraju oraz tzw. inne strategie rozwoju. Z kolei programy zostały podzielone na programy operacyjne (związane ze współfinansowaniem ze środków unijnych) oraz programy rozwoju (w tym wieloletnie).

⁴ *Założenia...* (2009).

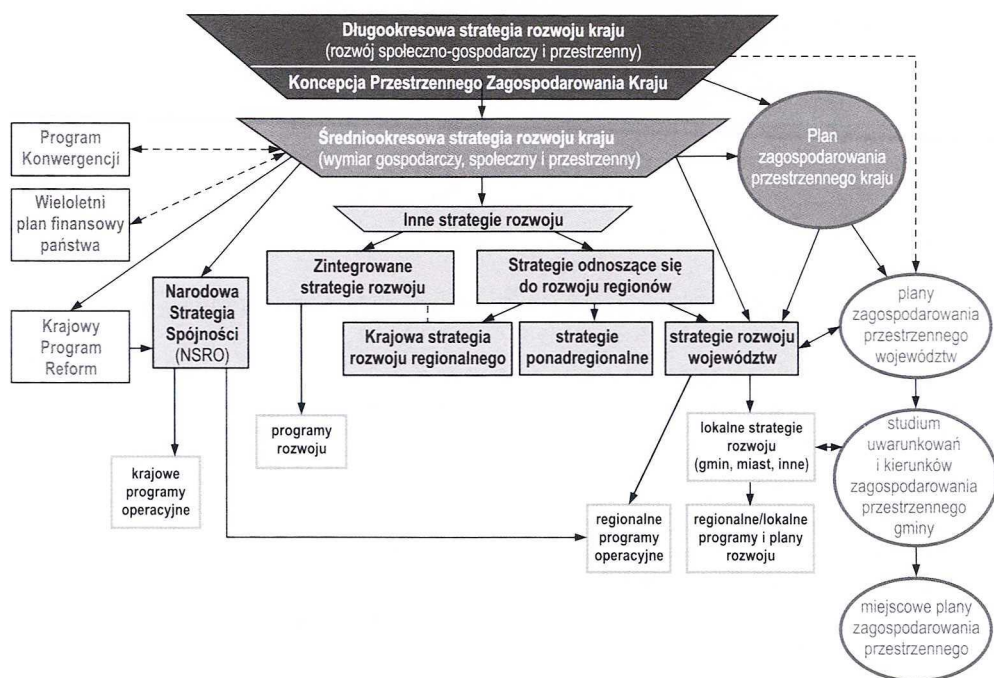
Długookresowa strategia rozwoju kraju to dokument określający główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat. Prace merytoryczne nad długookresową strategią zapoczątkowano analizami i opublikowaniem raportu *Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe*⁵. Raport wyszczególnia następujące główne wyzwania:

1. Wzrost i konkurencyjność
2. Sytuacja demograficzna
3. Wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy
4. Odpowiedni potencjał infrastruktury
5. Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne
6. Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego
7. Solidarność i spójność terytorialna
8. Poprawa spójności społecznej
9. Sprawne państwo
10. Wzrost kapitału społecznego Polski

Zakłada się, że *Długookresowa strategia do roku 2030*, opracowywana przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa RM będzie przyjęta przez RM w I półroczu 2011 r., podobnie jak strategia średniookresowa i pakiet strategii zintegrowanych (ryc. 1). Ważne i specyficzne miejsce w strategii długookresowej zajmują kwestie przestrzennego zagospodarowania kraju. Finalizowana obecnie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK) będzie funkcjonować jako samoistny dokument – po jej uchwaleniu przez Radę Ministrów – do czasu uzgodnienia i przyjęcia *Planu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Tak przewiduje projekt nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kraju*. Wydaje się, że proces ustalania tego Planu może trwać do 2014 r. Interesujące w projekcie KPZK jest podjęcie problematyki obszarów funkcjonalnych. Naszym zdaniem, planowanie w obszarach funkcjonalnych może być coraz bardziej wskazane, jako najlepiej odzwierciedlające specyfikę i potrzeby społeczne i gospodarcze danego terytorium.

Za średniookresową strategię rozwoju kraju *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* przyjmuje dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4-10 lat, realizowany przez strategię rozwoju oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania UE. Zgodnie z decyzją Rady Ministrów, nowa średniookresowa strategia rozwoju kraju będzie sięgać 2020 r. Prace nad jej opracowaniem również koordynuje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które było też głównym koordynatorem wcześniejszej średniookresowej strategii (na lata 2007-2015). Podkreślenia wymaga ustawowy zapis, że strategia średniookresowa

⁵ Boni (2009).



Ryc. 1. System dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne.

ustala strategiczne zadania państwa i zasady uwzględniania ich w programach, a także wyznacza obszary problemowe o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagające interwencji państwa. Oznacza to, że strategia ta będzie koncentrować się na konkretnych, ważnych dla kraju zadaniach rozwojowych i określać sposoby ich realizacji.

Podkreślenia wymagają też odniesienia do strategii dotyczących regionów. Do strategii takich *Ustawa* zalicza krajową strategię rozwoju regionalnego, strategie ponadregionalne, jak też strategie rozwoju województw tworzone zgodnie z *Ustawą o samorządzie województwa*.

Szczególnie istotne dla spójności polityki rozwoju kraju były zmiany w *Ustawie o samorządzie województwa*⁶. Odnoszą się one do strategii rozwoju województwa. Zgodnie z art. 11 ust. 1d tej *Ustawy* strategia rozwoju województwa uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju (SRK), krajowej strategii rozwoju regionalnego, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz jest spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Należy przy tym dodać, że *Ustawa* wprowadza obowiązek dostosowania perspektywy czasowej strategii województwa do średniookresowej strategii rozwoju kraju przez wydzielenie w strategii województwa okresu zgodnego z okresem SRK. Kłopotliwy natomiast jest – i jak się wydaje wymaga

⁶ *Ustawa* (1998).

w przyszłości odpowiedniej zmiany – zapis zobowiązujący samorząd województwa do dostosowania strategii województwa do zmian wynikających z nowo uchwalanych dokumentów wspomnianych w art. 11.1d. Każdorazowe dostosowanie w terminie 9 miesięcy do kolejnych powstających strategii jest praktycznie niewykonalne⁷.

Ustawa o zasadach polityki rozwoju odnosi się także do realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce. W ramach systemu strategii przewiduje się bowiem utworzenie dokumentu *Narodowa Strategia Spójności*. Strategia ta (wcześniej – wspomniany Narodowy Plan Rozwoju), istniejąca już na lata 2007-2013, obejmuje kierunki i priorytety wykorzystania środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, a jej konstrukcja odpowiada wymogom unijnym⁸.

Ważne dla realizacji polityki rozwoju są postanowienia znowelizowanej w 2009 r. *Ustawy o finansach publicznych*⁹. Ustawa ta wprowadza *Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP)* ustanawiany na okresy 4-letnie. Plan ten wiąże wieloletnie planowanie finansowe z priorytetami rozwojowymi kraju, przewidzianymi w średniookresowej strategii rozwoju kraju. Zgodnie z *Ustawą*, wydatki budżetu państwa na realizację działań rozwojowych kraju będą ujęte według priorytetów i głównych kierunków interwencji wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, na każdy rok realizacji tej strategii.

Z celami rozwojowymi kraju będą też powiązane funkcje i zadania budżetu państwa budowanego w formie budżetu zadaniowego. Również wprowadzenie wieloletniej prognozy wydatków jednostek samorządu terytorialnego ma przesłanki rozwojowe. Powyższe rozwiązania mają w istotny sposób wpłynąć na realność realizacji strategii i programów rozwoju przyjmowanych przez rząd (i samorząd terytorialny). Jest to ważny krok w kierunku faktycznego zapewnienia środków na działania rozwojowe kraju.

Ocenia się, że w ostatnich latach nastąpiła widoczna poprawa jakości i spójności dokumentów strategicznych. Jest to w dużej mierze skutkiem przeprowadzanej przez Ministra Rozwoju Regionalnego oceny zgodności przedkładanych Radzie Ministrów projektów strategii i programów z celami średniookresowej SRK, jak też wymogami wynikającymi z *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Opinie i oceny takie dokonywane są w celu zapewnienia spójności polityki rozwoju, koncentracji na realizacji głównych celów rozwojowych kraju i poprawy skuteczności polityki rozwoju. Wśród kryteriów oceny wyróżnia się m.in. spójność społeczną, gospodarczą i przestrzenną, zasady zrównoważonego rozwoju, uwzględnienie podstawowych strategii unijnych, priorytety i kierunki interwencji w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym, określenie ram finansowych, wskaźników realizacji i systemu monitorowania¹⁰. Z do-

⁷ Kwestie te rozwijane są w dalszej części prezentowanego opracowania.

⁸ *Narodowa Strategia Spójności* (2007).

⁹ *Ustawa* (2009).

¹⁰ Tryb, kryteria i sposób przeprowadzania oceny zgodności projektów strategii i projektów programów rozwoju zawiera *Decyzja...* (2009); *Ustawa* (2006).

tychczasowych doświadczeń warto podkreślić, że wymagana procedura jest konsekwentnie przestrzegana, a jej rezultaty wpływają na poprawę jakości dokumentów strategicznych przyjmowanych przez rząd. Jednocześnie, obowiązek przedstawienia ram finansowych, a także systemu realizacji i monitorowania (w tym według zaprojektowanych wskaźników) zwiększa realność uchwalanych dokumentów i odpowiedzialność poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych za ich wdrażanie.

Powyższe uregulowania pozwoliły na podjęcie dalszych działań zmierzających do zwiększenia skuteczności polityki rozwoju. W szczególności, Rada Ministrów przyjęła *Plan uporządkowania strategii rozwoju* (24 listopada 2009 r. z późn. zm.). Działania te zmierzają do ograniczenia liczby obowiązujących rządowych dokumentów programowo-strategicznych i ich systemowego uporządkowania, poczynając od strategii rozwoju. *Plan* zakłada ograniczenie liczby strategii rozwoju i tzw. polityk z obowiązujących 42 dokumentów tego typu do 9 nowych, zintegrowanych strategii rozwoju (stanowiących w myśl *Ustawy „inne strategie rozwoju”*). Proces ten ma na celu zwiększenie przejrzystości programowania strategicznego, poprawę efektywności wydatkowania środków z budżetu państwa i w rezultacie lepszą realizację celów rozwojowych kraju w perspektywie średnio- i długoterminowej¹¹.

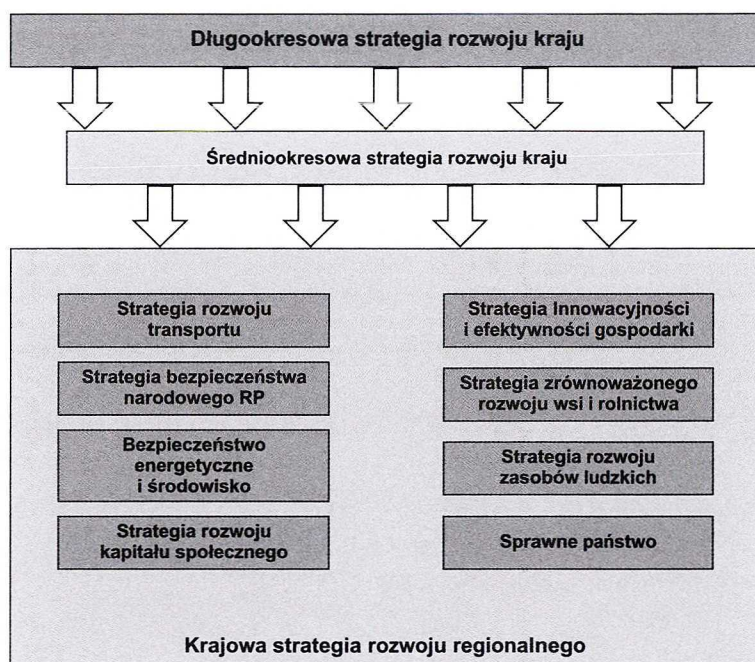
Przewiduje się opracowanie następujących **zintegrowanych strategii rozwoju**:

1. Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (koordynator: Minister Gospodarki)
2. Strategia rozwoju kapitału ludzkiego (koordynator: Minister-członek Rady Ministrów, Szef Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa RM)
3. Strategia rozwoju transportu (koordynator: Minister Infrastruktury)
4. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (koordynator: Minister Gospodarki)
5. Sprawne państwo (koordynator: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji)
6. Strategia rozwoju kapitału społecznego (koordynator: Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego)
7. Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony, miasta, obszary wiejskie (koordynator: Minister Rozwoju Regionalnego)
8. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (koordynator: Prezes Rady Ministrów)
9. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa (koordynator: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

System strategii rozwoju w rezultacie wdrożenia *Planu uporządkowania...* przedstawiono na ryc. 2:

Treści dotychczas obowiązujących strategii zostaną odpowiednio włączone do wspomnianych nowych strategii. Możliwe jest także pozostawienie niektórych dotychczasowych dokumentów, jako odrębnych programów rozwoju lub przeniesienie ich tematyki do programów rozwoju stanowiących instrumenty realizacji strategii

¹¹ Zob.: *Plan...* (2010).



Ryc. 2. KSRR w systemie strategii zintegrowanych

Źródło: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, s. 11.

zintegrowanych. Tym samym rozpocznie się kolejny etap porządkowania dokumentów strategicznych – w tym programów rozwoju. Sposób uwzględnienia (lub nie) dotychczasowych programów będą proponować koordynatorzy kierujący opracowaniem zintegrowanych strategii. Uchwalone strategie i programy powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w *Wieloletnim Programie Finansowym Państwa* oraz budżecie zadaniowym. Doprecyzowania wymaga powiązanie programów rozwoju z *Ustawą budżetową*. Obecnie w załączniku do tej *Ustawy* umieszczone są tylko te programy, które są programami wieloletnimi w rozumieniu *Ustawy o finansach publicznych*.

Warto zwrócić uwagę na szczególny charakter strategii zintegrowanych. Odcinają one od działań w ramach jednego sektora i ministerstwa, a obejmują cały obszar, którego dotyczą. Jednocześnie, strategie zintegrowane mają określać cele działania wszystkich podmiotów publicznych na szczeblu centralnym i regionalnym w obszarze problemowym danej strategii. Strategie zintegrowane zwracają też uwagę na wykorzystanie terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych. Jest to istotne także ze względu na znaczne środki wydatkowane w ramach polityki spójności, które mają swe odzwierciedlenie w przestrzeni. Podejście terytorialne ma umożliwić dostosowanie działań i uwzględnienie wpływu na procesy rozwojowe uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz różnorodności obszarów. Zwiększy to efektywność interwencji publicznych.

2. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego jest pierwszym z dokumentów strategicznych nowej generacji wprowadzanych zgodnie z reformowanym systemem porządkującym strategię rozwojową. Jest bardziej dojrzałym dokumentem, odmiennym od wcześniejszych strategii dotyczących rozwoju regionalnego przygotowywanych przez rząd, tj. *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006*¹². Cele tej strategii uwarunkowania regionalne, ale głównie wskazywała ona pożądane obszary wsparcia mając na względzie wykorzystanie środków unijnych¹³. Szczególną rolą nowej strategii jest to, że wskazuje cele krajowe, które będą osiągane przy wsparciu środkami unijnymi, ale i krajowymi. Zaproponowane w *KSRR* cele i rozwiązania są jednocześnie spójne z polskim wkładem do dyskusji nad przyszłą polityką spójności UE, aby w jak największym stopniu spełniała ona oczekiwania Polski, także wobec stojących, przed polskimi regionami, wyzwań rozwojowych.

Horyzont czasu *KSRR* został określony na lata 2010-2020. Jednak właściwa realizacja *KSRR* będzie odbywać się od 2014 r., kiedy Polska otrzyma nowe środki z UE, które będą wynikiem konsensusu w sprawie budżetu na politykę spójności i inne ważne polityki UE. Do tego czasu natomiast przygotowane zostaną zmiany prawne i instytucjonalne, które pozwolą w pełni uruchomić wdrażanie wraz z nowymi programami operacyjnymi na nowy okres programowania UE.

Najważniejszym przejawem nowego podejścia przedstawionego w tym dokumencie są cele, które odnoszą się do konkretnych terytoriów, takich jak obszary miejskie, obszary wiejskie czy obszary o najsłabszym dostępie do usług publicznych. Obszary te postrzegane są jako obszary funkcjonalne tzn. że podziały administracyjne mają drugorzędne znaczenie. Zasadniczą zmianą jest również przesunięcie akcentu polityki regionalnej z wyrównywania poziomu różnicowań występujących między województwami na umożliwienie pełnego wykorzystania i rozwijania potencjałów rozwojowych, które występują we wszystkich regionach. To wpływa na zmianę modelu prowadzenia polityki regionalnej. Idea wspierania rozwoju bazująca na wykorzystaniu wewnętrznych potencjałów terytorialnych niesie ze sobą wzmocnienie akcentu konkurencyjności, choć polityka wyrównywania dysproporcji rozwojowych stale pozostaje ważnym elementem polityki regionalnej oferowanej przez *KSRR*.

Na tej podstawie sformułowany został cel strategiczny *KSRR*, tj. efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym. Zgodnie z przyjętą logiką cele dotyczące poszczególnych

¹² Przyjęta przez RM 29 listopada 2000 r. jako pierwsza strategia krajowa określająca cele polityki państwa wobec regionów i wskazująca priorytety, kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich wprowadzona do polskiego porządku prawnego *Ustawą* (2000).

¹³ Strategia nie znalazła jednak ostatecznej akceptacji przez Radę Ministrów.

obszarów funkcjonalnych formułowane są na podstawie specyficznych potrzeb różnych terytoriów przez co możliwe jest kompleksowe spojrzenie na potrzeby w zakresie wsparcia z zewnątrz. W konsekwencji, dla każdego celu szczegółowego został zidentyfikowany zestaw kierunków interwencji publicznej dopasowany do warunków występujących na tych obszarach, takich jak poziom rozwoju czy pełnione funkcje społeczno-gospodarcze, tak aby zapewnić jej największą efektywność. Sprzyja temu zintegrowanie wsparcia publicznego w różnych wymiarach, m.in. w obszarze kapitału ludzkiego, infrastruktury transportowej, środowiskowej czy otoczenia dla działalności przedsiębiorstw.

Ostatecznie *KSRR* definiuje relacje polityki regionalnej z innymi politykami publicznymi, których działania mają bezpośredni wpływ na działania podejmowane w regionach lub powinny brać pod uwagę specyfikę terytorialną. Wskazuje m.in. kierunkowo, które działania będą w najbardziej efektywny sposób realizowane na poziomie krajowym, a które z poziomu regionalnego i na tej podstawie określa niezbędne zadania i role w systemie realizacji polityki regionalnej zarówno MRR, jak i innych ministerstw, samorządu województwa, a także innych podmiotów publicznych i aktorów polityki regionalnej, które będą sprzyjać osiągnięciu postawionych celów rozwojowych.

Zmiany wprowadzane w ramach *KSRR* osadzone są w głębszej idei propagowanej obecnie na forum Unii Europejskiej, a także innych ważnych organizacji międzynarodowych, jak OECD czy Bank Światowy, które wykorzystując doświadczenia różnych państw promują ciekawe i podparte wieloma szczegółowymi analizami rozwiązania na rzecz efektywności. To właśnie poprawa efektywności leży u podstaw wprowadzanych zmian, które uwzględniają doświadczenia międzynarodowe i krajowe. Obejmują one następujące rozwiązania¹⁴:

- przejście od tradycyjnej redystrybucji środków do podejścia zakładającego wzmocnienie i wykorzystanie potencjałów terytorialnych drzemących w regionach;
- odejście od podziału na polityki inter- i intraregionalną do wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych;
- odejście od modelu krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów” do modelu długofalowych, zdecentralizowanych polityk rozwojowych adresowanych do wszystkich regionów;
- wielosektorowe (horyzontalne) podejście do działań rozwojowych ukierunkowane terytorialnie¹⁵;
- odejście od rozproszonej interwencji do konsekwentnej realizacji bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji¹⁶;
- zwiększenie roli szczebla regionalnego w programowaniu i realizacji procesów rozwojowych w systemie wieloszczeblowego zarządzania;

¹⁴ Na podstawie *KSRR*.

¹⁵ Czyli wprowadzenie systemu integracji i koordynacji polityk publicznych, mających istotny wpływ terytorialny, z celami polityki regionalnej określonymi dla poszczególnych terytoriów.

¹⁶ Między innymi dzięki zintegrowanym programom dedykowanym obszarom strategicznej interwencji, z zachowaniem integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej.

- uwzględnienie zróżnicowanego podejścia w prowadzeniu polityki publicznej do różnych typów terytoriów (rozumianych funkcjonalnie)¹⁷.

Powyższy zestaw składa się na nowy paradygmat polityki regionalnej¹⁸. Takie spojrzenie modyfikuje sposób dotychczas uprawianej polityki regionalnej widzianej jako realizowaną przez rząd w odniesieniu do regionów (interregionalna), ale i jako polityki regionalnej realizowanej w obszarze województwa przez samorząd (intraregionalna). Zmienia się optyka z regionu na terytorium, wobec którego formułowane są cele rozwojowe do realizacji zarówno przez rząd i samorząd, jak i inne podmioty publiczne. W rezultacie *KSRR* odchodzi od postrzegania regionów przez pryzmat zróżnicowań w poziomie ich rozwoju i mierzonych wyłącznie PKB czy poziomem bezrobocia. Jej ideą jest wykorzystanie i wzmacnianie różnego typu potencjałów, które przypisane są do miejsca, i stanowią determinanty rozwojowe, gdyż w nim zachodzą pewne procesy i pewne relacje z innymi obszarami. Dlatego też niektóre obszary, choć posiadające potencjał, nie rozwijają się. Potrzebują zatem niezbędnych warunków i instrumentów, aby mogły go wykorzystać i wejść na ścieżkę rozwojową. Ze względu na to, że potencjały tkwią w różnych typach terytoriów, to zatem terytorium, a nie region staje się podmiotem nowej polityki regionalnej. W dokumencie przyjęto nowe zasady, wśród których warto wymienić, takie jak: zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego czy warunkowości, które stałe powinny przyświecać realizacji polityki regionalnej¹⁹. Zastosowanie tych zasad ma również swoje dalsze konsekwencje. Aby zapewnić faktyczną realizację celów ukierunkowanych terytorialnie, *KSRR* jako element szerszego systemu programowania rozwoju kraju będzie pełnić funkcję koordynacyjną w stosunku do innych elementów tego systemu, tj. zarówno strategii na poziomie krajowym i regionalnym, jak i działań podmiotów publicznych, które te strategie będą realizowały. W związku z tym system realizacji uwzględnia koordynacyjną i integrującą rolę ministra rozwoju regionalnego w odniesieniu do działań różnych podmiotów publicznych, w tym innych ministrów odpowiedzialnych za polityki o wpływie terytorialnym oraz rolę samorządu województwa w koordynacji i integracji działań na poziomach regionalnym i lokalnym. Przewidziane jest także większe zaangażowanie w realizacji celów innych podmiotów i partnerów społeczno-gospodarczych, jak: organizacje pozarządowe, izby gospodarcze i podmiotów prywatnych. System ten zakłada stworzenie lepszych warunków do ich sieciowania i integrowania podejmowanych przez nich działań rozwojowych.

Upatrując szanse budowy konkurencyjności kraju i regionów we wspieraniu obszarów, które przynoszą największą stopę zwrotu, *KSRR* inwestuje w szczególności

¹⁷ Podejście to uwzględnia wielowymiarowość procesów rozwojowych i pozwala na prowadzenie polityki dostosowanej do warunków społecznych, gospodarczych i środowiskowych występujących w poszczególnych obszarach.

¹⁸ Pojęcie promowane przez OECD.

¹⁹ Koncentracja geograficzna i tematyczna, partnerstwo i współpraca, warunkowość, podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji, zintegrowane podejście terytorialne, koordynacja, subsydiarność, wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego, zasada zrównoważonego rozwoju.

w obszary miejskie. W ramach celu 1.²⁰ („konkurencyjność”) *KSRR* zauważa przede wszystkim znaczenie siły ważniejszych ośrodków miejskich wraz ze swoim otoczeniem (utożsamianych ze stolicami województw – 18 ośrodków miejskich) – są one wymienione w strategii za jeden z celów szczegółowych wsparcia, jako ogniwa konkurencyjności każdego regionu, które dają największe szanse poprawy konkurencyjności kraju w skali międzynarodowej. Wsparcie tych ośrodków zakłada inwestowanie w nowoczesne ośrodki akademickie, badawcze, w nowe dziedziny gospodarki, w rozwój funkcji symbolicznych, przyciąganie tzw. klasy kreatywnej oraz rozwijanie wszelkiego rodzaju połączeń: komunikacyjnych, biznesowych, naukowych, kulturalnych, administracyjnych i innych. Istotnym obszarem wsparcia są także np. mniejsze miasta czy rozwijające się obszary wiejskie, które ze względu na swoją specjalizację, lub inne atuty – jak lokalizacja, niszowa produkcja czy walory turystyczne – stanowią siłę napędową dla regionu (tab. 1).

Bardzo ważnym obszarem wsparcia celu 1. *KSRR* jest budowanie przewag konkurencyjnych również na tych terenach, które wcześniej w niewielkim stopniu uczestniczyły w procesach rozwojowych, co jednocześnie będzie służyć przeciwdziałaniu wzrostu dysproporcji wewnątrz regionów. Temu zagadnieniu *KSRR* poświęca odrębny cel szczegółowy (1.2) i zestaw kierunków działań, które przyczynią się do włączenia w procesy rozwojowe terenów mniej zamożnych i słabszych gospodarczo regionów. W tym kontekście oferuje tzw. działania dyfuzyjne, które w efekcie przyczynią się do rozprzestrzeniania rozwoju z centrów regionów na ich peryferia. Chodzi o wzmacnianie powiązań tych obszarów z silniejszymi ośrodkami, jak ich aglomeracje stołeczne i inne rozwijające się miasta, oferujące szerokie rynki wymiany wiedzy, kapitału, zbytu i pracy.

Mając na uwadze to, że w Polsce istnieją terytoria, gdzie procesy dyfuzyjne mają minimalne szanse zajścia, w ramach *KSRR* przewidziano specjalny cel „Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych” (nazywany w skrócie celem „spójność”). Stanowi on odpowiedź na potrzeby tzw. obszarów problemowych, czyli takich, które charakteryzują się niskimi wskaźnikami sytuacji społeczno-gospodarczej, najmniej korzystnym usytuowaniem geograficznym względem głównych ośrodków wzrostu i zatrudnienia oraz niekorzystnymi przewidywaniami z punktu widzenia perspektyw rozwoju i poziomu życia mieszkańców. Są to specjalnie dedykowane działania o charakterze restrukturyzacyjnym i rewitalizacyjnym.

W skali kraju takimi obszarami problemowymi są – makroregion Polski Wschodniej oraz w skali regionów – obszary wiejskie z najgorszym dostępem do usług publicznych; „miasta z problemami”, wymagające spójnych działań restrukturyzacyjnych i rewitalizacyjnych; obszary przygraniczne, zwłaszcza na wschodzie i północy, a także obszary skrajnie peryferyjne. *KSRR* przewiduje następującą interwencję polityki regionalnej na ww. **obszarach problemowych**:

²⁰ Cele wraz z przypisanymi kierunkami interwencji zawiera tab.1.

Tabela 1

Układ celów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020

CEL STRATEGICZNY: Efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia celów rozwoju kraju wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym

CEL 1 Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów	CEL 2 Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych	CEL 3 Tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie
1.1. Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich ośrodków funkcjonalnych 1.1.1. Warszawy – stolicy państwa 1.1.2. Pozostałych ośrodków wojewódzkich	2.1. Wzmacnianie spójności w układzie krajowym	3.1. Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej 3.2. Poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym właściwe ukierunkowanie terytorialne 3.3. Przebudowa i wzmocnienie koordynacji w systemie wielopłaszczyznowego zarządzania 3.4. Wspomaganie budowy kapitału społecznego do rozwoju regionalnego na podstawie sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej
1.2. Tworzenie warunków do rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich adaptacji poza miastami wojewódzkimi 1.2.1. Zwiększanie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów 1.2.2. Wspieranie rozwoju i znaczenia miast subregionalnych 1.2.3. Rozwijanie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich 1.2.4. Efektywne wykorzystanie w procesach rozwojowych potencjału specjalizacji terytorialnej	2.2. Wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwoju 2.2.1. Usługi edukacyjne i szkoleniowe 2.2.2. Usługi medyczne 2.2.3. Usługi komunikacyjne 2.2.4. Usługi komunalne i związane z ochroną środowiska 2.2.5. Usługi kulturalne	

CEL 1 Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów	CEL 2 Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych	CEL 3 Tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie
1.3. Budowa podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne 1.3.1 Rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego 1.3.1 Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych 1.3.1 Zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne 1.3.1 Wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB) 1.3.1 Dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowania na zagrożenia naturalne 1.3.1 Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego 1.3.1 Współpraca międzynarodowa	2.3. Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze 2.4. Przewyciężenie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE 2.5. Zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Krajowa Strategia* (2010).

- A. Wzmacnianie spójności w układzie krajowym – działania w tym zakresie będą dotyczyć pięciu województw Polski Wschodniej. Przewiduje się kontynuację *Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej*, jednak z innym zestawem działań. *KSRR* wskazuje na konieczność podjęcia działań w zakresie: wzmacniania istniejącej sieci miast i wspomagania urbanizacji, rozwoju zasobów ludzkich i kapitału społecznego, rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzenia infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększania poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy.

- B. Wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe – *KSRR* wskazuje, że obok działań restrukturyzacyjnych na rzecz obszarów wiejskich realizowanych w ramach celu 1, istotnym składnikiem polityki regionalnej będą działania o charakterze wyrównawczym na rzecz zwiększenia dostępu do usług publicznych służące podniesieniu jakości życia i pracy na zapóźnionych obszarach wiejskich. Za podstawowe usługi publiczne na rzecz mieszkańców problemowych obszarów wiejskich *KSRR* wskazuje: usługi edukacyjne i szkoleniowe, medyczne, komunikacyjne, komunalne i związane z ochroną środowiska oraz usługi kulturalne. Działania na rzecz dostępności i jakości usług publicznych w dłuższym okresie zwiększą szanse mieszkańców obszarów problemowych przez podnoszenie mobilności zawodowej i poziomu życia i będą wpływać na znalezienie odpowiedniego do nabytych umiejętności zatrudnienia w miejscu zamieszkania.
- C. Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze – *KSRR* wskazuje, że wiele miast (w całości lub części tych miast) boryka się z trwałymi problemami, uwarunkowanymi różnymi czynnikami (historycznymi, geograficznymi, gospodarczymi, społecznymi). *KSRR* wskazuje na potrzebę skoncentrowanego, zintegrowanego oddziaływania jednocześnie na sferę gospodarczą, społeczną i przestrzenną w miastach wymagających rewitalizacji. Interwencja w zakresie restrukturyzacji i rewitalizacji miast problemowych będzie obejmować zwłaszcza działania nakierowane na: wsparcie jakości kapitału ludzkiego, modernizację struktury gospodarczej, działania wspierające nadrabianie zaległości w zakresie infrastruktury technicznej oraz wspierające modernizację i rozwój obiektów użyteczności publicznej.
- D. Przewycięzanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE. Działania w ramach tego obszaru problemowego polityki regionalnej będą prowadzone z poziomu krajowego w ramach programów współpracy terytorialnej oraz uzupełniając w ramach programów regionalnych, przez przedsięwzięcia mające na celu zwiększanie wzajemnych dostępności w relacjach krajowych i międzynarodowych oraz pobudzanie endogenicznego rozwoju z wykorzystaniem możliwości, jakie oferuje współpraca transgraniczna. Przedsięwzięcia te będą dotyczyć rozwoju i promowania wspólnego wykorzystania infrastruktury lokalnej, ochrony wspólnego dziedzictwa naturalnego i kulturalnego, turystyki, zapobiegania zagrożeniom naturalnym i technicznym, wsparcia powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi, zmniejszenia izolacji przez poprawę dostępu do usług i sieci transportowych i telekomunikacyjnych oraz wspierania przedsiębiorczości lokalnej. Dodatkowo działania wpływają na rozwój inicjatyw lokalnych, w tym w wymiarze transgranicznym, służących zwiększeniu aktywności społecznej i gospodarczej.
- E. Zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności – w ramach tego obszaru problemowego będzie możliwe

wspieranie najbardziej peryferyjnych obszarów w skali kraju. *KSRR* przewiduje tam jednoczesną interwencję w sektorze transportu (przede wszystkim przez rozbudowę i modernizację infrastruktury transportowej – drogowej i kolejowej oraz polepszenie jakości środków przewozu zbiorowego, tak aby skrócić czas dostępu przestrzennego), przy specjalnym wspieraniu miast subregionalnych na tych obszarach.

Pierwsze dwa cele będą osiągnane m.in. dzięki realizacji celu trzeciego („sprawność”), który kładzie nacisk na poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi ukierunkowanymi terytorialnie, i który po raz pierwszy pojawia się jako równoprawny (obok konkurencyjności i spójności) cel w polityce regionalnej. Zestaw oferowanych przez ten cel działań dotyczy zwiększenia skuteczności i wprowadzenia usprawnień w obszarze koordynacji tych polityk, współpracy między różnymi poziomami władz publicznych i instytucji wdrażających działania rozwojowe.

Proces wdrażania *KSRR* rozpoczął się wraz z przyjęciem przez Radę Ministrów *Planu działań do KSRR*²¹. Dokument ten wskazuje zestaw działań, których przeprowadzenie warunkuje rzeczywiste osiągnięcie celów *KSRR*. Dotyczą one zarówno sfery prawnej i instytucjonalnej, związanej np. z uporządkowaniem odpowiedzialności za zadania rozwojowe w rządzie i samorządzie terytorialnym, a także między nimi, uporządkowaniem finansowania tych zadań, a w ślad za tym jednostek sektora finansów publicznych, dostosowaniem planowania finansowego tych zadań, kwestii dotyczących instrumentów rozwojowych, terytorializacji polityk publicznych i kontraktu terytorialnego²², czy przygotowania programów operacyjnych obowiązujących po 2013 r.

Realizacja *Planu działań KSRR* została zaplanowana, tak aby zakończyła się w 2013 r. Finalną fazą wszystkich opracowywanych zmian będzie przygotowanie konkretnych propozycji zmian ustaw czy rozporządzeń. Zebrane propozycje będą stanowiły kompleksowy i spójny zestaw, uwzględniający wyniki prac w ramach różnych działań i obszarach objętym *Planem*.

Ze względu na koordynacyjną funkcję *KSRR* dot. działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie w kraju w zakres *Planu działań KSRR* wchodzi kwestie, których wdrożenie usprawni system realizacji całej polityki rozwoju w kraju. Podejmowane działania reformatorskie będą miały wpływ na system dokumentów strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym. Kluczowe będzie uwzględnienie spójnego podejścia dot. wymiaru terytorialnego zarówno w warstwie diagnostycznej, jak i strategicznej (cele, priorytety, kierunki interwencji) i systemie realizacji (system instytucjonalny, monitorowania). Dotyczy to w szczególności zauważenia terytorialnego zróżnicowania potencjałów rozwojowych i optymalnego dostosowania interwencji publicznej z pozio-

²¹ *Plan działań. Informacja w sprawie działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez RM 13 lipca 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie.* Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 2 listopada 2010 r.

²² Zmodyfikowana formuła obecnie funkcjonującego kontraktu wojewódzkiego. Szczegółowe informacje patrz: *KSRR*.

mu krajowego – przez skoordynowanie interwencji polityk sektorowych – oraz regionalnego dla realizacji wspólnych celów, uzgodnionych przez rząd i samorząd.

Na poziomie krajowym *KSRR* jako strategia wskazująca cele polityki rozwoju w układzie przestrzennym, będzie stanowiła odniesienie dla pozostałych 8 zintegrowanych strategii, których projekty będą podlegały analizie krzyżowej z *KSRR* w aspekcie zgodności założeń danej strategii z ukierunkowanymi terytorialnie celami i interwencją polityki rozwoju określonymi w *KSRR* (patrz tab. 1)²³.

Kluczowe dla realizacji koncepcji nowej polityki regionalnej jest uwzględnienie „filozofii *KSRR*” i wzmocnienia wymiaru terytorialnego w dokumentach na poziomie regionalnym. Przepisy regulujące przygotowanie i dostosowanie strategii rozwoju województw, niezależnie od istniejącego porządku prawnego określającego zawartość *SRW* i termin „dostosowania *SRW*”, powinny uwzględniać szerszy kontekst. Ich modyfikacja jest przewidziana, ale dopiero na etapie, w którym proponowane będą kompleksowe zmiany w różnych aktach prawnych wynikające z rekomendacji wypracowanych na podstawie *Planu działań KSRR*. Właściwie nie chodzi o zachowanie formalnej zgodności w systemie programowania, którą nietrudno zapewnić „na papierze”, ale zastosowanie spójnego podejścia i myślenia w przygotowaniu strategii, ich zawartości, co przekłada się na późniejszą realizację. Część województw podjęło już prace nad aktualizacją swoich strategii, niektóre już te prace zakończyły. Niemniej, to zadanie czeka jeszcze wiele samorządów, gdyż ich dokumenty się zdezaktualizowały. Prace te powinny prowadzić do zapewnienia spójności dokumentów na poziomie regionalnym nie tylko ze sobą (tj. *SRW* i *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa*), ale także z wybranymi strategiami krajowymi (*ŚSRK*, *KSRR* i strategiami ponadregionalnymi) – jak wynika z przepisów ustawowych. Celem podejmowanych działań jest pełniejsze powiązanie celów rozwojowych wyznaczonych na poziomie krajowym i regionalnym. Spójność dokumentów na poziomie regionalnym powinna doprowadzić do uwzględnienia wymiaru terytorialnego określonego w opracowywanych dokumentach strategicznych na poziomie krajowym. Logiczne jest zatem, aby spójność tę zachować ze wszystkimi dokumentami strategicznymi w zakresie rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego, które wskazują cele rozwoju kraju w ujęciu terytorialnym, i które wpływają na sposób realizacji celów na poziomie regionalnym, tj. z *KSRR* i pozostałymi strategiami zintegrowanymi oraz *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*)²⁴.

Dodatkowo, istotne jest zsynchronizowanie i skoordynowanie procesu opracowywania dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym ze względu na to, że będą one stanowić podstawowe ramy dla dokumentów operacyjnych, takich jak programy

²³ W ramach realizacji *Planu działań* zostały przygotowane m.in. *Wytyczne...* (2010) (działanie 1.3).

²⁴ Jednym z elementów *Planu działań KSRR* jest przygotowanie przez MRR przewodnika dot. sposobu aktualizacji strategii rozwoju województw zgodnie z *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020*. Jego zakres obejmie także sposób zachowania spójności z pozostałymi wspominanymi strategiami na poziomie krajowym.

rozwoju i programy operacyjne oraz uzgadniane z rządem kontrakty terytorialne. Przecież to władze samorządowe, zgodnie z *KSRR*, po 2013 r. będą wdrażać jeszcze większą niż obecnie skalę działań i środków rozwojowych²⁵. Wynik debaty nad kształtem polityki spójności będzie miał istotne znaczenie dla kształtu przyszłej polityki regionalnej postrzeganej zarówno przez pryzmat europejski, jak i krajowy. Uzupełniającymi warunkowaniami są także nowe propozycje KE, takie jak m.in. wprowadzenie większej koncentracji tematycznej oraz mechanizmów warunkowości w ramach przyznawanych funduszy, jako instrumentów zreformowanej polityki spójności oraz wprowadzenie Partnerskich Kontraktów Rozwojowych i Inwestycyjnych. Inicjatywy te powinny być traktowane jako ważne elementy nowej polityki regionalnej.

Literatura

- Biuletyn PTE*, nr 6 (50), październik 2010, wydanie specjalne: *Forum Myśli Strategicznej. Doświadczenia i perspektywy*, w tym: E. Mączyńska, A. Kukliński – FMS, Materiały do dyskusji naukowej i społecznej.
- Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa RM, Warszawa.
- Decyzja nr 6 i Decyzja nr 7 Ministra Rozwoju Regionalnego z 29 kwietnia 2009 r.*, MRR.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (Narodowa Strategia Spójności)*, Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, 7 maja 2007.
- Plan działań. Informacja w sprawie działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez RM 13 lipca 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 2 listopada 2010.
- Plan uporządkowania strategii rozwoju*, MRR, Warszawa, marzec, 2010.
- Ustawa o działach administracji rządowej* (Dz.U. 1997, nr 141, poz. 934).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576).
- Ustawa z 12 maja 2000 r. o wspieraniu rozwoju regionalnego* (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658).
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (tekst jednolity. Dz.U. 2009, nr 84, poz. 712), Warszawa, wrzesień 2009.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104).
- Wytyczne w sprawie sposobu uwzględnienia wymiaru terytorialnego w dokumentach strategicznych*, MRR, październik, 2010 (działanie 1.3).
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, MRR i KPRM, Warszawa, kwiecień, 2009.

²⁵ *KSRR* przewiduje, że co najmniej 70% środków w ramach polityki regionalnej zostanie przeznaczonych na realizację ramowych zintegrowanych programów regionalnych (RZPR), obejmujących działania obecnie współfinansowane w ramach EFRR, EFS, EFRROW, środków krajowych.