

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów
i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów

Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski

Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.

Warszawa, kwiecień 2009 r.

Spis treści

Wprowadzenie – znaczenie systemu zarządzania rozwojem	3
I. Diagnoza systemu zarządzania rozwojem w Polsce	6
II. Wyzwania i kierunki zmian	11
III. Proponowany zarys modelu systemu zarządzania rozwojem	21
3.1 Rozwiązania w ramach podsystemu programowania	22
3.2 Rozwiązania w ramach podsystemu instytucjonalnego	30
3.3 Rozwiązania w ramach podsystemu wdrażania.....	35
Załącznik nr 1. Typologia dokumentów strategicznych	45
Załącznik nr 2. Harmonogram prac nad wdrożeniem „Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski”	61

Wprowadzenie – znaczenie systemu zarządzania rozwojem

Celem niniejszego dokumentu jest **przedstawienie propozycji modelu systemu zarządzania rozwojem**, mającego na celu zwiększenie skuteczności programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podniesienie jakości funkcjonowania instytucji publicznych. Zaprezentowany model ma stanowić podstawę dla dalszych działań reformujących sposób prowadzenia i realizacji polityki rozwoju.

Rezultatem przyjęcia modelu, wypracowanego w toku szerokiej debaty, powinna być **poprawa jakości i efektów zarządzania przez państwo polityką rozwoju**, na miarę wyzwań przed jakimi stoi Polska oraz oczekiwań stawianych przez społeczeństwo.

Zakłada się, iż wybrany model nie będzie miał „sztywnego”, zamkniętego charakteru, a będzie ewoluował i dostosowywał się do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

Przez **system zarządzania rozwojem** należy rozumieć zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów. W procesie zarządzania można wyróżnić następujące funkcje: planowanie, organizowanie, podejmowanie decyzji, delegowanie zadań, koordynację, monitorowanie i kontrolowanie. W ramach każdej z tych funkcji zarządzający może wykorzystywać określone instrumenty służące do ich realizacji.

Potrzeba opracowania niniejszego dokumentu wynika ze **słabości funkcjonowania obecnego systemu programowania strategicznego** w Polsce (nie wypracowano spójnego modelu odpowiadającego nowym warunkom ustrojowym) oraz **braku kompleksowego systemu zarządzania rozwojem**.

Przyczyną tego stanu rzeczy są **niedokończone reformy w tym względzie z okresu transformacji systemowej** w Polsce. Proces ten przyniósł zmianę charakteru działań programowych państwa, co w pierwszym okresie jego trwania charakteryzowało się odejściem od praktyki planowania na szczeblu kraju i wynikało w dużej mierze z funkcjonującej w świadomości społecznej niechęci do nakazowego planowania centralnego. Proces programowania rozwoju kraju odradzał się w nowej, dostosowanej do zmienionych warunków formie. Wiązało się to zarówno z rosnącym rozumieniem konieczności programowego działania państwa także w warunkach rynkowych, jak i w związku z akcesją do Unii Europejskiej i włączeniem w procedury unijne.

Doświadczenia kilku lat uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej pokazują, że **właściwe określanie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich realizacji** nie jest, jak jeszcze do niedawna powszechnie sądzono, jedynie funkcją ilości dostępnych środków finansowych. Utrzymujące się nadal problemy, np. z budową autostrad w Polsce, z organizacją systemu współpracy sfery naukowo-badawczej z przemysłem, czy choćby mechanizmy alokacji środków na poziomie regionalnym, nie pozwalające na pełne wykorzystanie szansy na rozwój przy wykorzystaniu środków UE, wskazują, że ważnym, obok środków finansowych, a w dłuższej perspektywie nawet daleko bardziej istotnym czynnikiem, decydującym o rozwoju kraju, jest **funkcjonowanie systemu zarządzania w sektorze publicznym**. Sposób i jakość funkcjonowania tego systemu w całości oraz na poszczególnych szczeblach zarządzania decyduje w dużej mierze o zdolności do odpowiedniego reagowania państwa,

czy też regionu (a tak naprawę klasy politycznej i instytucji publicznych) na strategiczne wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie. Wyzwania te mają różny charakter i wynikają z różnorodnych procesów, których do końca niekiedy nie znamy - ich wspólną cechą jest jednak to, że mają one w coraz większym stopniu charakter ponadkrajowy i ponadregionalny oraz to, że stają się wspólne dla wielu lub wszystkich mieszkańców Ziemi. Sposób odpowiedzi na wyzwania, pomimo postępującej globalizacji procesów gospodarczych oraz - szczególnie w Unii Europejskiej - procesów integracyjnych, ma nadal charakter zindywidualizowany i jest dokonywany w oparciu o analizę mocnych i słabych stron oraz strategię wykorzystania szans i minimalizowania zagrożeń.

Przykłady państw i regionów, które w ostatnich kilku dekadach osiągnęły znaczące sukcesy gospodarcze wskazują, że obok przeprowadzania analiz dotyczących wyzwań, budowania scenariuszy rozwojowych, umiejętności wyznaczania celów strategicznych w dłuższych interwałach czasowych, istotne znaczenie dla powodzenia strategii rozwojowej mają: **umiejętności klasy politycznej, jakość funkcjonowania systemu prawnego oraz kultura administracyjna** zakorzeniona w instytucjach państwa, w tym zdolność do bieżącego uczenia się i reagowania na zmiany w otoczeniu. Innymi słowy, w państwach osiągających sukcesy gospodarcze dobrze funkcjonują systemy zarządzania procesami rozwojowymi!

W Polsce roku 2009 refleksja, w jaki sposób kształtować system zarządzania procesami rozwojowymi, jest niezbędna. **Integracja z UE jest szansą, którą wprowadza przymus modernizacyjny** oraz oferuje znaczące środki finansowe (wg badań ewaluacyjnych, w roku 2007 około 35% wszystkich wydatków publicznych było ponoszonych w ramach programów i projektów współfinansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności). Szansa ta nie będzie mogła być jednak wykorzystana bez radykalnej przebudowy systemu zarządzania procesami rozwojowymi, przede wszystkim na poziomie krajowym, a praktycznie na wszystkich poziomach zarządzania. Nie chodzi przy tym tylko i wyłącznie o usprawnienie działań administracji – pierwsze lata wdrażania funduszy UE pokazały, że upraszczanie i poprawa efektywności działania poszczególnych komórek i instytucji ma swoje granice, zewnętrzne w stosunku do systemu funduszy strukturalnych (system finansowy, system wynagrodzeń, system zamówień publicznych, zagadnienia środowiskowe, sposób przygotowania projektów infrastrukturalnych, itp.). Upraszczać można powiedzieć, że skuteczne i efektywne wykorzystanie środków UE przeznaczonych na rozwój jest uzależnione obecnie w dużej mierze od zdolności do **poprawy efektywności zarządzania w całej sferze publicznej** - począwszy od umiejętności formułowania wizji, zdolności poziomu decyzyjnego do rzeczowej koordynacji poziomej i pionowej działań różnych instytucji publicznych, wypracowywania celów i określenia strategii ich osiągania na podstawie analiz uwarunkowań i scenariuszy rozwoju.

*

W części pierwszej niniejszego opracowania przedstawiono **diagnozę systemu zarządzania rozwojem** w Polsce. Wskazano najistotniejsze mankamenty istniejącego systemu, wyszczególniając jednocześnie problemy związane z wymiarem regionalnym i przestrzennym programowania rozwoju kraju.

Część druga wskazuje **kluczowe wyzwania** i pożądane kierunki zmian w obszarze polityki rozwoju. Obejmują one zarówno narzędzia programowania i wdrażania, jak i podmioty instytucjonalne i sposób ich współpracy.

Propozycje rozwiązań w zakresie kształtu i funkcjonowania systemu zarządzania strategicznego jako odpowiedź na zdiagnozowane wcześniej problemy zostały przedstawione **w części trzeciej**. Wskazano tam przykładowy model systemu, określając typy podstawowych dokumentów strategicznych, główne obszary programowania, odpowiedzialne podmioty, sposób koordynacji prac w ramach polityki rozwoju oraz podstawowe zasady tworzenia, monitorowania i oceny realizacji dokumentów strategicznych, a co za tym idzie polityki rozwoju. Zaproponowano jednocześnie nowe zasady dotyczące finansowania polityki rozwoju.

Szczegółowa typologia dokumentów strategicznych w ujęciu szczebla krajowego i regionalnego została przedstawiona **w załączniku nr 1**. Określono rolę, horyzont czasowy, relacje z innymi dokumentami oraz sposób monitorowania i aktualizacji każdego typu dokumentu.

Harmonogram wdrażania założeń niniejszego dokumentu oraz syntetyczna prezentacja konkretnych zadań wraz z przypisanymi podmiotami odpowiedzialnymi za ich realizację zaprezentowane są **w załączniku nr 2**.

Propozycje zawarte w „Założeniach...” dotyczące zmian instytucjonalno-systemowych opierać się będą w głównej mierze na już istniejących strukturach i zasobach i zwracają przede wszystkim w kierunku przeorganizowania ich funkcjonowania i zwiększenia ich efektywności. Koszty związane z przygotowaniem metodologii, podręczników, doradztwem w zakresie programowania oraz przeprowadzeniem szkoleń dla pracowników administracji publicznej współfinansowane będą w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

I. Diagnoza systemu zarządzania rozwojem w Polsce

niewykształcony system zarządzania strategicznego rozwojem
»

W Polsce nie wypracowano do tej pory spójnej wizji systemu strategicznego zarządzania rozwojem. Funkcjonują jedynie jego elementy, jak np. podsystem programowania rozwoju. Jednak i ten posiada wiele mankamentów, w tym brak uwzględnienia zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań rozwoju – postępy w tym względzie można wskazać jedynie w obszarze związanym z programowaniem działań finansowanych ze środków UE. Szereg działań prorozwojowych podejmowanych dotychczas w Polsce w obecnym kształcie jest nieefektywna i nie spełnia swojej roli, jaką jest dążenie do osiągnięcia założonych celów strategicznych. Działania i aktywność państwa na tym polu była częstokroć upolityczniana i podejmowana *ad hoc*, służąc raczej realizacji bieżących potrzeb, aniżeli długookresowym celom.

Dlatego należy jasno wyróżnić w ramach systemu zarządzania rozwojem trzy podsystemy: programowania strategicznego; instytucjonalny oraz wdrażania i dla każdego z nich opracować i wdrożyć ramy skutecznego funkcjonowania.

podsystem programowania ograniczający się do polityki spójności
»

Podsystem programowania strategicznego dopiero w ciągu kilku ostatnich lat zaczął ewoluować i dostosowywać się do potrzeb wynikających zarówno z uwarunkowań wewnętrznych, jak i zewnętrznych rozwoju kraju. Proces kształtowania tego systemu nie jest jednak zakończony, sprawnie funkcjonuje on jedynie w części dotyczącej programowania działań finansowanych ze środków UE (tutaj szeroko wykorzystywane są europejskie doświadczenia w zakresie programowania, zarządzania finansowego, monitoringu i ewaluacji). Próby przenoszenia tych doświadczeń i rozwiązań na inne obszary napotykają jednak na duże trudności, czy wręcz niechęć przed zmianami.

brak określonej roli polityki rozwoju
»

Nadal nie w pełni zadowala przyjęty zakres i rola polityki rozwoju oraz wzajemne zależności pomiędzy programowaniem społeczno-gospodarczym i terytorialnym (tj. przestrzennym i regionalnym), co powoduje trudności w wyznaczeniu celów strategicznych i ich efektywnej realizacji. Ponadto, planowanie przestrzenne oderwane od społeczno-gospodarczego nie spełnia swojej istotnej roli w identyfikowaniu niekorzystnych zjawisk i rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych na wczesnym etapie ich pojawiania się. Rozłączność nurtów społeczno-gospodarczego i terytorialnego przejawia się również w niewystarczających odniesieniach do aspektów przestrzennych i regionalnych w społeczno-gospodarczych dokumentach strategicznych, przy jednoczesnej utracie funkcji integracyjnej planowania przestrzennego w odniesieniu do planowania strategicznego.

brak wizji krajowej polityki regionalnej
»

Co więcej, brak jest w Polsce jasno określonej polityki rządu zorientowanej na miasta – polityki miejskiej, rozumianej jako część polityki rozwoju. Konieczność wprowadzenia polityki miejskiej do zarządzania rozwojem na wszelkich poziomach władzy publicznej uzasadniona jest wieloletnimi zaniedbaniami w modernizacji miast, nawarstwiający się problemami społecznymi, zagrożeniami dla miejskich systemów przyrodniczych, a przede wszystkim potrzebą stworzenia warunków dla rozwoju polskich miast. Jak wynika z wielu badań, rozwój całego kraju w znacznym stopniu zależy od stopnia, w jakim polskie metropolie i aglomeracje zdołają włączyć się do innowacyjnego segmentu gospodarki światowej.

Brak jest jednocześnie kompleksowej wizji polityki regionalnej w skali państwa. Polityka regionalna Polski prowadzona jest obecnie w ramach polityki spójności UE. Cele polityki

regionalnej państwa są ogólnie nakreślone w średniookresowych dokumentach, zawierających strategię wykorzystania środków UE oraz w ramach głównego dokumentu rozwoju kraju (Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015); brakuje natomiast precyzyjnego określenia celów operacyjnych, określenia strategii ich osiągnięcia oraz szczegółowych zasad i sposobów działania. Zastępczo różne aspekty polityki regionalnej państwa ustalane są na poziomie operacyjnym, m.in. poprzez formułowanie wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego, ustalanie linii delimitacyjnej odnoszącej się do zakresu interwencji w ramach różnych programów, czy też formułowanie zaleceń odnoszących się do konkretnych problemów implementacyjnych.

Mankamentem podsystemu programowania strategicznego jest **brak ciągłości prac programowych** wynikający ze zmian ekip rządzących oraz związany z tym brak spojrzenia na działania rozwojowe w długiej perspektywie. Skutkuje to m.in. istnieniem obecnie około 200 dokumentów o charakterze strategicznym na szczeblu krajowym (najczęściej o perspektywie krótko- i średniookresowej), przy jednoczesnym braku wyraźnie zarysowanej długofalowej wizji rozwoju kraju – co powoduje rozproszenie celów, powielanie działań czy wręcz wspieranie znoszących się wzajemnie idei. Dokumenty te cechuje jednocześnie niespójność wewnętrzna i zewnętrzna oraz niejednorodność używanej w nich terminologii.

Podsystem instytucjonalny, zapewniający sprawne współdziałanie poszczególnych podmiotów uczestniczących w kształtowaniu i realizacji polityki rozwoju, nie został również w pełni wykształcony. W obecnej strukturze administracyjnej w Polsce **nie ma wyodrębnionej, centralnej jednostki odpowiadającej za szeroko rozumiane, kompleksowe zarządzanie rozwojem**, w gestii której leżałaby m.in. koordynacja prac nad wszystkimi dokumentami strategicznymi, zapewnienie ich efektywnej realizacji oraz ocena rezultatów ich wdrażania.

*niesprawny
podsystem
instytucjonalny*
»

Powoduje to niedostateczną koordynację działań zarówno w sferze programowej, jak i realizacyjnej, brak uporządkowania instytucjonalnego i usystematyzowania podejmowanych przez poszczególne podmioty działań strategicznych (na szczeblu krajowym, jak i regionalnym). Dominuje jednocześnie myślenie sektorowe w procesie programowania, wyrażające się w programowaniu działań w odniesieniu do określonego sektora i niechęci do programowania działań wychodzących poza zakres odpowiedzialności danego resortu, a istotnych z punktu widzenia rozwoju kraju, co skutkuje niewielką liczbą strategii horyzontalnych.

*brak
ośrodka
koordynacji*

Ocenia się przy tym, iż kierownictwo polityczne poszczególnych jednostek administracji publicznej częstokroć nie jest w wystarczający sposób zaangażowane w proces programowania strategicznego. Szefowie tych jednostek lub ich zastępcy nie zawsze identyfikują się z opracowywanymi przez ich jednostkę dokumentami programowymi i nie czują się osobiście odpowiedzialni za ich efektywną realizację. Brakuje tu przywództwa politycznego („gospodarza dokumentu”), które pozwalałoby na nadanie większej rangi i znaczenia przygotowywanym dokumentom, a tym samym większą ich realizacyjność.

*niewystarczające
zaangażowanie
kierownictwa
politycznego
w proces
programowania*
»

Po akcesji do Unii Europejskiej punkt ciężkości w programowaniu strategicznym przesunięty został do **Ministerstwa Rozwoju Regionalnego**, odpowiedzialnego m.in. za opracowanie strategii rozwoju kraju oraz koordynację w zakresie programowania i wykorzystania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* potwierdziła kluczową rolę Ministerstwa w procesie programowania strategicznego w Polsce, **nie wyposażając go jednak w wystarczająco**

skuteczne instrumenty umożliwiające egzekwowanie stosownych standardów w zakresie programowania strategicznego.

Jednocześnie, również inne ośrodki zajmują się koordynacją poszczególnych polityk, realizując zobowiązania wynikające z członkostwa Polski w UE, tj. np. **Ministerstwo Finansów** w zakresie polityki makroekonomicznej i strukturalnej (**Program Konwergencji**), czy **Ministerstwo Gospodarki** w zakresie realizacji Strategii Lizbońskiej w Polsce (**Krajowy Program Reform**). Brak jest wspólnej podstawy dla działań programowych podejmowanych przez te ośrodki, która łączyłaby zadania prowadzone w ramach krajowej polityki rozwoju z zadaniami programowymi wynikającymi bezpośrednio ze zobowiązań unijnych. Dotychczasowa działalność programowa na tym polu miała zwykle charakter bardziej monitorujący i polegający raczej na dopasowaniu poszczególnych zadań (i tak już realizowanych przez państwo) do wyzwań np. Strategii Lizbońskiej, niż charakter inicjowania i proponowania dodatkowych przedsięwzięć.

Stan ten powoduje w konsekwencji trudności z realizacją założonych celów rozwojowych i częsty brak komplementarności podejmowanych działań.

W tym kontekście, dotychczasowa rola Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w procesach zarządczych dotyczących kwestii rozwojowych kraju, była stosunkowo ograniczona, co wynikało w głównej mierze z braku odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych.

Programowanie poszczególnych sektorów (działów) gospodarki lub wybranych dziedzin polityki społeczno-gospodarczej należy do poszczególnych resortów według ich kompetencji. Należy podkreślić, iż panuje w tym względzie duża dowolność i „kreatywność” resortów w tworzeniu kolejnych dokumentów programowych, przy jednoczesnym braku dostatecznej koordynacji działań związanych z programowaniem między poszczególnymi resortami oraz między rządem a samorządem. Całość skutkuje m.in. niespójnością wewnętrzną i zewnętrzną prowadzonych działań, jak i w zakresie poszczególnych dokumentów, np. brakiem wystarczających powiązań pomiędzy strategiami sektorowymi i programami, opracowywanymi przez poszczególne podmioty.

Ponadto, brak jest zwyczaju opracowywania dokumentów rządowych typu „**policy papers**”, których rolą jest zarysowanie kierunków prac rządu na okres jego kadencji, w perspektywie zarówno czteroletniej, jak i w podziale na krótsze okresy. Ogłoszony w lutym 2008 r. „Strategiczny Plan Rządzenia” spełnia tego rodzaju potrzebę i w przyszłości należy dążyć do tego, aby tego rodzaju dokumenty były przygotowywane, uwzględniając jednocześnie cele rozwojowe przyjęte w długookresowych dokumentach strategicznych. Tym samym, pozwalałoby to na kompleksowe planowanie zamierzeń rządu, a także okresową weryfikację ich realizacji, a ponadto zapewniałoby spójność politycznych zamierzeń rządu z długofalowymi celami rozwojowymi kraju określonymi w dokumentach strategicznych.

Pewna poprawa dotycząca spójności nowych strategii ze średniookresową strategią rozwoju kraju i wymogami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nastąpiła w wyniku wprowadzenia obowiązku dokonywania przez MRR oceny zgodności tych strategii w tym zakresie.

Utrzymują się również znaczne **trudności w zapewnieniu koordynacji różnych przedsięwzięć** realizowanych w ramach polityki regionalnej i w ramach polityk sektorowych. Istnieją także trudności w zapewnieniu spójności działań podejmowanych przez samorządy województw z działaniami innych podmiotów (administracja rządowa, jednostki samorządu, podmioty prywatne).

*brak sprawnych
kanałów
współpracy*
»

Niewątpliwą słabością dotychczasowego systemu programowania i realizacji polityk rozwojowych w Polsce było niewykorzystywanie dla zapewnienia osiągnięcia celów rozwojowych, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym, **współpracy pomiędzy partnerami reprezentującymi różne instytucje publiczne** (w szczególności administracji rządowej i jednostek samorządu), **podmioty prywatne czy organizacje trzeciego sektora**. Należy zwrócić uwagę, iż zbyt często działania te sprowadzają się do działań na rzecz różnych grup interesu i są zbyt bliskie działalności lobbingsowej, zamiast być ukierunkowane na rzecz osiągnięcia dobra wspólnego. Częściowe zmiany na rzecz poprawy jakości procesów współpracy, konsultacji oraz rozwijania partnerstwa wymusiły obowiązki nałożone przez regulacje UE — np. konieczność powoływania komitetów monitorujących, organizowania konsultacji społecznych czy też promowanie podejścia oddolnego. Niemniej jednak, nadal często zalecenia w tym zakresie traktowane są formalnie i nie widać w wielu obszarach inicjatywy administracji rządowej i samorządów wojewódzkich wykorzystywania dostępnych instrumentów dla zwiększenia stopnia osiągnięcia celów i efektywności podejmowanych interwencji.

*niedostosowany
podsystem
wdrażania:
- źle
ukierunkowane
monitorowanie
- brak oceny
efektywności*
»

Podsystem wdrażania polityki rozwoju, na który składa się m.in. **monitorowanie wdrażanych polityk oraz ocena stopnia ich realizacji**, rozwinął się przede wszystkim w ramach realizacji działań finansowanych ze środków unijnych. W pozostałych obszarach czynności związane z monitorowaniem oraz ewaluacją są ograniczone i koncentrują się nadmiernie na nakładach finansowych oraz procedurach wdrażania, pomijając ocenę efektywności oraz stopnia realizacji tych działań w kontekście całościowej polityki rozwoju. Ponadto, dane z poszczególnych dokumentów są mało porównywalne ze sobą, niespójne i tym samym nieczytelne, przez co trudne do zagregowania.

*nieadekwatne
instrumenty
finansowe*
»

Jednocześnie **sposób finansowania** polityki rozwoju, jako narzędzie jej wdrażania, nie gwarantuje efektywnej realizacji podejmowanych działań. **Planowanie budżetowe nie jest wystarczająco powiązane z celami strategicznymi polityki rozwoju**, co skutkuje tym, że środki finansowe są rozprasane, bądź się dublują i przeznaczone są na działania i inicjatywy nie stanowiące spójnej, przemyślanej całości (będąc elementem przetargów resortowych). Jako przykład można tutaj wskazać m.in. **programy wieloletnie**, które często powstają ad hoc, **w oderwaniu od całościowej polityki rozwoju**, nie są skorelowane z projektami inwestycyjnymi, przewidzianymi w ramach poszczególnych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, a ich struktura i zawartość odbiega od struktury wymaganej dla pozostałych dokumentów programowych.

Brakuje wieloletniego planowania finansowego, które obejmowałoby wszystkie środki publiczne¹, co utrudnia wydłużenie horyzontu planowania strategicznego. Nie funkcjonuje również system ewaluacji wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia postawionych celów publicznych.

Prowadzi to w konsekwencji do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych oraz małej skuteczności realizowanych polityk.

¹ W rozumieniu środków publicznych określonych w art. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Podsumowując, za **podstawowe mankamenty systemu zarządzania rozwojem** w Polsce uznać należy:

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

II. Wyzwania i kierunki zmian

Skuteczne funkcjonowanie systemu strategicznego zarządzania rozwojem w znacznej mierze zależy od przesądzenia jego kształtu oraz roli jaką powinno odgrywać w prowadzeniu polityki rozwoju kraju. W tym kontekście oraz w świetle istniejących mankamentów obecnego systemu programowania zidentyfikowano kilka istotnych wyzwań:

1) Doprecyzowanie zakresu i roli polityki rozwoju oraz sformułowanie celów strategicznych

Programowanie strategiczne rozumiane jako działalność państwa (administracji publicznej) polegająca na opracowywaniu i realizacji różnego rodzaju dokumentów strategicznych (strategii, programów, etc.) stanowi jedno z głównych narzędzi polityki rozwoju, które warunkuje konkurencyjność gospodarki i jej zrównoważony rozwój. Współczesne państwa w szerokim zakresie włączają się w kształtowanie procesów rozwojowych. Konieczne jest bowiem jasne określenie roli polityki rozwoju i sformułowanie wizji rozwoju kraju, a także regulacji umożliwiających jej realizację, tak aby politycy i administracja kierowali się nią w swych działaniach i ją konsekwentnie realizowali.

definicja
polityki rozwoju
»

W związku z tym doprecyzowanie definicji polityki rozwoju (*znowelizowana ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*) zmierza w kierunku kompleksowego określenia jej zakresu. Obejmuje ona – obok zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju - silniejsze niż do tej pory zaakcentowanie potrzeby zapewnienia spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, jak też włącza cele nakierowane na podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy (wynikających m.in. z realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej) w skali krajowej, regionalnej i lokalnej.

Polityka rozwoju powinna obejmować węzłowe obszary tematyczne, zarówno te będące w zakresie odpowiedzialności poszczególnych resortów, jak i te, które są obszarami ponadresortowymi.

Konieczna jest także - zarówno wśród polityków, jak i administracji publicznej - zmiana sposobu **myślenia o polityce rozwoju i spojrzenia na działania rozwojowe w długiej perspektywie**, przy jednoczesnym skupieniu się na zagadnieniach o rzeczywistej wadze dla kraju.

Dla skutecznej realizacji polityki rozwoju niezbędne jest zatem zidentyfikowanie wyzwań rozwojowych, szans i zagrożeń w perspektywie długookresowej i na tym tle **określenie jasnych celów strategicznych** w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. Cele strategiczne rozwoju kraju powinny zostać sformułowane w strategii o średniookresowym horyzoncie czasowym, będącej „strategia wiodącą” dla pozostałych dokumentów programowych. Realizacji tak wyznaczonych celów strategicznych powinien zostać podporządkowany cały proces programowania.

W związku z powyższym, najważniejsze kwestie dla prowadzenia polityki rozwoju to:

- a) zapewnienie **integracji wymiaru społeczno-gospodarczego i terytorialnego**, jako jednej z naczelných zasad budowania systemu programowania strategicznego oraz **zapewnienie spójności** wszystkich polityk sektorowych, dziedzinowych i regionalnych.

integracja
wymiarów
programowania
»

Wymiar przestrzenny polityki rozwoju może być **plaszczyną koordynacji wyznaczania celów i działań** podejmowanych częściowo w zakresie poszczególnych sektorów i dziedzin

oraz może sprzyjać lepszemu wykorzystaniu specyficznego potencjału poszczególnych regionów.

W obecnym systemie programowania strategicznego, nie wykazującym integralnego podejścia w zakresie rozwoju regionalnego i przestrzennego, przygotowywane dokumenty strategiczne najczęściej nie mają (lub są one bardzo słabe) odniesień do aspektów regionalnych i przestrzennych, zwłaszcza dokumenty przygotowywane dla danego sektora lub dziedziny. Jednocześnie krajowy dokument polityki przestrzennej (Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju) nie spełnia swej roli w zakresie integracji aspektów społeczno-gospodarczych.

Mówiąc o integracji wymiarów polityki rozwoju istotne jest zapewnienie, aby **wszystkie polityki sektorowe były spójne** względem siebie, a ich zakresy nie dublowały się. Ważne jest również, aby strategie te – w miarę swej specyfiki – uwzględniały aspekty regionalne.

Ponadto, integralne podejście do rozwoju regionalnego i przestrzennego powinno uwzględniać miasta jako jedne z najważniejszych obiektów polityki rozwoju, z zachowaniem jednak należytej troski o wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i dyfuzję procesów rozwojowych na obszary wiejskie. Polityka wobec miast powinna być rozumiana jako polityka ponadsektorowa, która przyczynia się do rozwoju całego kraju.

b) **określenie miejsca i roli polityki regionalnej w ramach polityki rozwoju oraz modyfikacja strategicznych celów polityki regionalnej** w kontekście nowych wyzwań, zarówno krajowych, jak i europejskich oraz globalnych.

Polityka regionalna, jako element kreujący rozwój regionów i ich konkurencyjność oraz łączący i koordynujący szereg działań sektorowych państwa z działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym, stanowi jeden z istotnych instrumentów polityki rozwoju. **Horyzontalny charakter polityki regionalnej** powoduje konieczność wypracowania oraz określenia nowej roli i zakresu tej polityki w ramach prowadzonej przez państwo polityki rozwoju.

*relacje pomiędzy
polityką rozwoju
a polityką
regionalną
»*

Wymaga to odpowiedzi na pytania o nowe strategiczne cele polityki regionalnej państwa oraz znalezienie, w myśl solidarności międzyregionalnej, optymalnego rozwiązania kwestii, jaką jest *wzrost konkurencyjności województw a wyrównywanie szans rozwojowych*, jak również uwzględnienia nowych elementów m.in. koncepcji podejścia do **obszarów strategicznej interwencji**² (w tym np. obszarów metropolitalnych i obszarów zurbanizowanych).

W ramach systemu strategicznego zarządzania rozwojem należy **określić zakres i granice interwencji państwa w politykę rozwoju realizowaną na szczeblu regionalnym** w kontekście celowości i efektywności interwencji na danym poziomie, zgodnie z zasadą subsydiarności.

Konieczne jest także **zachowanie odpowiednich relacji pomiędzy polityką regionalną a politykami sektorowymi**. Polityka regionalna w Polsce musi wypracować nowy, skuteczny model powiązań z innymi politykami, a także zasady koordynacji i kooperacji na różnych poziomach zarządzania - krajowym i regionalnym oraz pomiędzy nimi.

Proponuje się także określenie **nowych relacji wewnątrz regionu** (m.in. samorząd województwa – samorząd niższego szczebla, samorząd województwa – partnerzy społeczni i gospodarczy) oraz określenie **nowych relacji zewnętrznych regionu** (m.in. samorząd

² Dotychczas stosowany termin „obszar problemowy”, z uwagi na negatywny wydźwięk, nie wydaje się właściwy - proponuje się przyjęcie terminu „obszar strategicznej interwencji”.

województwa – samorząd województwa, określenie nowych możliwości współpracy międzyregionalnej, zarówno w ramach UE, jak i poza nią).

Konsekwencją procesu decentralizacji systemu polityki regionalnej jest **decentralizacja systemu finansów publicznych**. Odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego musi być poparta środkami finansowymi, dając im tym samym gwarancję efektywnego uczestnictwa w polityce regionalnej.

c) **zaangażowanie w realizację celów polityki rozwoju wszystkich szczebli administracji publicznej**

*udział
podmiotów
wszystkich
szczebli
»*

Ukształtowanie sprawnego modelu zarządzania rozwojem wymaga przeformułowania roli aktorów związanych z prowadzeniem polityki rozwoju oraz określenie na nowo ich wzajemnych relacji; w szczególności dotyczy to określenia **nowej roli regionów** w tej polityce, jako podmiotów nie tylko uczestniczących w opiniowaniu rozwiązań w zakresie polityki regionalnej, przyjmowanych na poziomie krajowym jak i europejskim, ale także aktywnego uczestnika i partnera procesu decyzyjnego i wykonawczego polityki regionalnej.

Niezbędne jest ponadto określenie możliwości oraz warunków prowadzenia polityki regionalnej w innych układach niż wojewódzki (makroregiony, obszary metropolitalne, subregiony, obszary międzywojewódzkie).

Kluczowe jest także **poprawienie jakości współpracy pomiędzy poszczególnymi ministerstwami i urzędami centralnymi**, m.in. dotyczącej wymiany informacji na temat działań prowadzonych w zakresie polityki rozwoju. Wzmocnienie i ugruntowanie kanałów współpracy w tym względzie będzie sprzyjało wymianie doświadczeń i wiedzy nt. poszczególnych obszarów programowania, co w konsekwencji będzie mieć istotne znaczenie dla zwiększenia spójności działań programowych i osiągnięcia lepszych rezultatów polityki rozwoju.

Ponadto ważne jest, aby w realizację określonej strategii horyzontalnej angażowały się różne podmioty administracji publicznej, a nie tylko jej autorzy. Często może to decydować o właściwym wdrażaniu polityki rozwoju w danym zakresie.

Aktywne zaangażowanie wszystkich szczebli administracji publicznej oraz partnerów społeczno-gospodarczych, organizacji pozarządowych itp. będzie znacząco wpływać na realizację zasady partnerstwa w ramach wdrażanej polityki rozwoju, czyli bardziej partycypacyjnego sposobu jej uprawiania. Rozwijanie i ugruntowanie standardów dialogu społeczno-obywatelskiego, także w ramach prowadzonej polityki rozwoju w Polsce, pozostaje wciąż ważnym wyzwaniem.

2) **Wypracowanie systemu programowania zapewniającego realizację celów polityki rozwoju**

Wyzwaniem pozostaje ukształtowanie sprawnego systemu programowania strategicznego, zapewniającego realizację celów strategicznych polityki rozwoju (zawartych w średniookresowej strategii rozwoju kraju).

Kształtowanie polityki rozwoju wymaga przygotowania dokumentów nowej generacji, które będą odpowiadały potrzebom kompleksowo zarysowanej polityki rozwoju i będą opracowane

według określonej struktury, obejmującej m. in. harmonogramy realizacji, wskaźniki realizacji oraz ramy finansowe.

nowa typologia dokumentów

»

Pożądane jest **wypracowanie nowej typologii dokumentów strategicznych**, określenie ich roli w procesie programowania rozwoju oraz **hierarchii i zakresu zależności** między poszczególnymi typami dokumentów.

Dla właściwej koordynacji kluczowe jest wprowadzenie **ściślejszego powiązania kompleksowych dokumentów strategicznych** (długookresowa i średniookresowa strategia rozwoju kraju) z **innymi dokumentami strategicznymi** (strategie rozwojowe, programy) tworzonymi dla poszczególnych dziedzin lub dla sektorów gospodarki. Powiązanie powinno być tworzone na poziomie metodologicznym (struktura dokumentu, zarządzanie przez cele, monitoring, ewaluacja, itp.) oraz współzależności celów. Wzmocniłoby to koordynację działań rozwojowych i poprzez synergię przyniosło większe efekty w wymiarze społeczno-gospodarczym, regionalnym i przestrzennym.

uporządkowanie obowiązujących dokumentów

»

Punktem wyjścia powinno być przede wszystkim kontynuowanie, rozpoczętego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, procesu **porządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych i dalsze redukcje ich liczby**, m.in. poprzez wyeliminowanie (uchylenie/uznanie za nieobowiązujące) dokumentów nie realizowanych, dublujących się, sprzecznych ze sobą czy też niezgodnych z celami polityki rozwoju oraz poprzez powiązanie dokumentów o zbliżonej tematyce w bloki tematyczne. **Ograniczeniu powinna ulec jednocześnie liczba strategii sektorowych**. Docelowo tematyka i zakres strategii obejmujących określone dziedziny i sektory powinny wynikać z priorytetów wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju.

powiązania dokumentów z ŚSRK

»

Odniesienie dla wszystkich dokumentów strategicznych powinien zatem stanowić horyzontalny dokument o średniookresowym horyzoncie czasowym, tzw. „strategia wiodąca”, określająca cele strategiczne oraz wskazująca strategiczne zadania państwa. **Wzmocnienia wymaga więc dotychczasowa rola średniookresowej „Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015” (SRK)**, w tym zapewnienie skutecznego systemu jej realizacji oraz finansowania działań rozwojowych tam przewidzianych. Średniookresowa strategia powinna też sygnalizować główne zagadnienia rozwoju regionalnego, które następnie powinny być podjęte w krajowej strategii rozwoju regionalnego, strategiach ponadregionalnych i regionalnych.

Jednocześnie system dokumentów strategicznych powinien zostać uzupełniony o dokument horyzontalny o długiej perspektywie - długookresową strategią rozwoju kraju - który wskazywałby trendy rozwojowe i wyzwania oraz określał scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego.

Skuteczność systemu programowania wymaga przy tym określenia wzajemnych zależności i odniesień między długookresowymi, średniookresowymi oraz strategiami sektorowymi i typu regionalnego. Strategie te będą z kolei realizowane przez programy i inne dokumenty implementacyjne.

3) Zapewnienie skutecznego ośrodka koordynacji polityki rozwoju oraz zagwarantowanie sprawnych kanałów współpracy

Podstawowym warunkiem zapewnienia większej efektywności polityce rozwoju jest utworzenie **ośrodka odpowiedzialnego za koordynację procesów zarządzania rozwojem**

ośrodek koordynacji zdolny do długofalowego działania

»

kraju, w tym również koordynację krajowej polityki rozwoju z działaniami i reformami wynikającymi bezpośrednio ze zobowiązań unijnych (wdrażanych np. w Krajowym Programie Reform, Programie Konwergencji) oraz ustanowienie wokół niego układu instytucjonalnego gwarantującego spójność programową polityki rozwoju.

Istotne jest, aby była to jednostka o rzeczywistej zdolności do koordynacji procesu zarządzania rozwojem, zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym, poprzez wyposażenie jej w funkcje umożliwiające realne oddziaływanie na kształt i jakość tego procesu. Ważne jest także zagwarantowanie możliwości trwałego i długofalowego funkcjonowania poprzez orientację na horyzont średnio- i długookresowy i nie wklanie jednostki w bieżące napięcia społeczne, bądź zmiany polityczne.

Ośrodek taki powinien dysponować potencjałem w zakresie badań i analiz, a także posiadać solidny fundament wiedzy o sytuacji społeczno-gospodarczej oraz skuteczności, trwałości i użyteczności instrumentów polityk publicznych (w tym prowadzić analizy instrumentów polityk publicznych, ewaluacje i meta-ewaluacje).

Rola ośrodka koordynacyjnego powinna polegać przede wszystkim na:

- ⇒ opracowywaniu analiz społeczno-gospodarczych i z zakresu przestrzennego zagospodarowania kraju jako podstawy decyzji programowych;
- ⇒ analizowaniu trendów rozwojowych na świecie i wyzwań wynikających dla przyszłości Polski;
- ⇒ przygotowywaniu i aktualizowaniu podstawowych dokumentów strategicznych rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju oraz okresowym przedkładaniu sprawozdania ze stopnia realizacji celów w nich wyznaczonych;
- ⇒ koordynacji dokumentów programowych w zakresie polityki rozwoju regionalnego, z uwzględnieniem strategii sporządzanych na szczeblu regionalnym;
- ⇒ zapewnieniu zgodności inicjatyw resortowych z celami sformułowanymi w podstawowych dokumentach strategicznych;
- ⇒ przygotowywaniu dokumentów programowych niezbędnych do pozyskania funduszy UE;
- ⇒ tworzeniu przestrzeni europejskiej dla realizacji celów rozwojowych kraju;
- ⇒ określaniu potrzeb w zakresie programowania strategicznego na poziomie sektorowym (strategie rozwoju odnoszące się do poszczególnych sektorów lub dziedzin);
- ⇒ koordynacji prac nad strategiami rozwoju i wydawaniem opinii odnośnie ich zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju;
- ⇒ wydawaniu opinii o zgodności programów rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju;
- ⇒ upowszechnianiu dobrych wzorców w zakresie tworzenia dokumentów strategicznych;
- ⇒ prowadzeniu baz danych obowiązujących dokumentów strategicznych.

W kontekście **roli państwa**, podstawową kwestią jest definiowanie aktualnych zadań państwa (i zapewnienie ich wdrożenia), zgodnie z postępującymi trendami rozwojowymi i zmieniającymi się uwarunkowaniami zarówno wewnętrznymi, jak i międzynarodowymi. Kluczowe jest także zastąpienie odwrotnym trendem dominującego wśród elit politycznych w Polsce prymatu spraw bieżących nad długofalowymi.

Należy w tym względzie zapewnić spójność prowadzonej przez rząd polityki rozwoju z założeniami długookresowych dokumentów strategicznych, co wymaga znalezienia kompromisu pomiędzy rozwiązywaniem bieżących, palących potrzeb a prowadzeniem polityki długofalowej. Tego typu podejście staje się koniecznością w obliczu takich strategicznych kwestii, jak np. **przygotowania Polski do wejścia do strefy euro**, gdzie kluczowymi czynnikami dla powodzenia takiego przedsięwzięcia jest długofalowe, kilkuetapowe planowanie oraz stabilna i konsekwentna realizacja założonych celów, przy jednoczesnej skutecznej koordynacji prowadzonych działań i efektywnej współpracy zaangażowanych w ten proces podmiotów.

Ważne jest przy tym **zapewnienie większego zaangażowania (tak merytorycznego, jak i koordynacyjnego – „bezpośrednia odpowiedzialność za przygotowany dokument programowo-strategiczny”)** szefów poszczególnych jednostek administracji publicznej w prace programowo-strategiczne. Służyć temu może wprowadzenie odpowiednich zapisów i wymogów w poszczególnych ustawach regulujących funkcjonowanie administracji publicznej oraz programowanie polityki rozwoju, wraz z jednoczesnym promowaniem i nagradzaniem „dobrych przykładów”. W konsekwencji powinien wykształcić się model, w którym każdy z szefów jednostek administracji publicznej (lub ich zastępcy) aktywnie uczestniczy w opracowywaniu dokumentów programowych, promuje dokument swoim nazwiskiem oraz ponosi odpowiedzialność za jego realizację. Niezależnie od przypisanej kompetencji właściwemu ministrowi, osoba nadzorująca dany urząd powinna bezpośrednio angażować się w prace nad dokumentem, jak i w jego sprawną realizację.

bezpośrednia
odpowiedzial-
ność za
opracowywany
dokument
strategiczny
»

Skoordynowanie działań podejmowanych na poziomie krajowym w ramach poszczególnych polityk sektorowych na rzecz polityki rozwoju możliwe będzie dzięki wypracowaniu i ukształtowaniu skutecznych mechanizmów współpracy i koordynacji międzyresortowej, międzyregionalnej oraz samorządowej, przy szerokim udziale i zaangażowaniu partnerów społecznych i gospodarczych. Wiąże się to z wdrożeniem zasady *good governance*, rozumianej jako sprawne i partnerskie sprawowanie władzy, oparte o zasadę otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności, mającej fundamentalne znaczenie dla rzeczywistej realizacji strategii rozwojowej kraju.

partnerstwo
horyzontalne
i wertykalne
»

Wymaga to powołania określonych gremiów, w ramach których możliwa byłaby regularna wymiana informacji, prowadzenie wzajemnych konsultacji i uzgadnianie stanowisk w zakresie prowadzonych działań na rzecz rozwoju, czy delegowanie pewnych uprawnień i zadań. Należy mieć na uwadze, iż koordynacja działań rozwojowych powinna obejmować zarówno etap programowania, jak i etap realizacji zaprogramowanych działań.

4) Budowa jednolitego systemu realizacji, w tym monitorowania i ewaluacji oraz wprowadzenie w administracji publicznej jednolitych standardów strategicznego zarządzania rozwojem

Polityka rozwoju realizowana jest poprzez system strategii i programów oraz działania legislacyjne. **Każda strategia lub inny dokument programowy powinien zawierać system**

ich realizacji. Powinien on obejmować działania władz publicznych, harmonogramy prac, określać współpracę z odpowiednimi jednostkami administracji i podmiotami istotnymi dla realizacji nakreślonych celów. Powinien też przewidywać system monitorowania, okresowej sprawozdawczości i ewaluacji.

Prowadzone polityki oraz dotychczas stosowane instrumenty ich realizacji wymagają oceny ich efektywności. Aby realizacja tego procesu była możliwa, niezbędne jest stworzenie rzetelnego, trwałego i jednolitego **systemu monitorowania** gwarantującego dostęp do odpowiednich danych dotyczących postępów realizacji poszczególnych aspektów polityki rozwoju oraz **stworzenia jednolitego systemu wskaźników.**

dokumenty strategiczne dające ramy dla systemu monitorowania
»

Zakres i struktura dokumentów strategicznych powinny tworzyć ramy dla systemu monitorowania, tj. strategie powinny zawierać konkretne i wyselekcjonowane cele i priorytety, natomiast programy jako narzędzia realizacji strategii powinny być dokumentami operacyjnymi, tzn. posiadać szczegółowe harmonogramy realizacji, określone wskaźniki bazowe i docelowe, źródła finansowania i określony budżet. Jednocześnie, zawartość merytoryczna programów powinna bezpośrednio wywodzić się z celów założonych w strategiach, tak aby dane generowane przez system monitorowania mogły obejmować odniesienie także do postępów realizacji strategii.

ewaluacja polityki rozwoju
»

Mechanizmy i standardy dotyczące monitorowania i ewaluacji, wypracowane na potrzeby realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce, powinny być również wykorzystywane do oceny innych polityk rozwojowych, także tych finansowanych wyłącznie ze źródeł krajowych i nie podlegających dotychczas tym samym rygorom monitorowania i ewaluacji.

Stosowanie zasady pomiaru i uwzględniania **czynnika skuteczności i efektywności interwencji publicznych** jest szczególnie ważne w przypadku polityki regionalnej, ze względu na duże oczekiwania w tym względzie oraz decentralizację zarządzania środkami. Decentralizacja tylko wtedy będzie korzystna dla interesów państwa i społeczeństwa jako całości, kiedy w jej wyniku zarządzanie środkami publicznymi będzie bardziej efektywne - a skutki tego zostaną społecznie zaaprobowane.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż obecnie nie wystarczają już ewaluacje wybranych instrumentów rozwojowych - nieuniknione jest bardziej kompleksowe spojrzenie na efektywność polityki rozwoju, uwzględniające zarówno nowe koncepcje naukowe, jak i zintegrowany, wielosektorowy charakter ewaluacji.

W zakresie wprowadzania i upowszechniania jednolitych standardów zarządzania rozwojem, szereg rozwiązań wypracowanych na potrzeby zarządzania i wdrażania polityki spójności zasługuje na wprowadzenie i upowszechnienie w ramach całej polityki rozwoju. Gwarantuje to bowiem **transfer nowoczesnego, europejskiego know-how**, obejmującego m.in.:

określenie i upowszechnienie standardów zarządzania strategicznego
»

- **ideę współfinansowania** - wiązanie wsparcia dla podmiotów publicznych i prywatnych, pozwalające angażować dodatkowe środki, również prywatne, co zwiększa szanse na znaczące efekty interwencji,
- **wysoki poziom współpracy administracji poszczególnych szczebli na etapie programowania** - regulowanie trybu współpracy i konsultowania programów krajowych z samorządami województw lub ich formalną reprezentacją oraz uzgadnianie dokumentów regionalnych i krajowych w takim zakresie, w jakim ich „część wspólna” ma być podstawą wsparcia polityki rozwoju regionu z poziomu rządowego; podniesienie standardów konsultacji, również w zakresie współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi,

- **wysokie standardy monitorowania i ewaluowania** podejmowanych interwencji
 - m.in. obowiązkowe ewaluacje ex-ante przed przyjęciem dokumentu, oceny oddziaływania na środowisko, kompleksowy system zbierania i agregowania danych od poziomu beneficjenta do wskaźników na poziomie kraju, komórki ewaluacyjne na poziomie programów oraz dokumentu strategicznego, koordynujące i dostosowujące realizowane projekty badawcze.

W związku z brakiem metodologii dotyczącej tworzenia i monitorowania realizacji dokumentów strategicznych konieczne jest opracowanie podręczników metodologicznych i przeprowadzenie cyklu szkoleń skierowanych do administracji publicznej. Przygotowana metodologia opisywałaby typy dokumentów strategicznych, ich wymaganą strukturę, zasady przygotowywania oraz sposoby monitorowania i ewaluacji efektów realizacji programowanych działań.

Wiąże się z tym również konieczność **wypracowania wspólnych definicji pojęć istotnych dla realizacji strategicznych celów rozwojowych kraju**. Aktualnie w systemie prawnym funkcjonuje wiele pojęć, które mimo różnych nazw w warstwie znaczeniowej mają pewną część wspólną: odnoszą się do przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia strategicznych celów rozwojowych (np. dobro/interes publiczny, inwestycje celu publicznego, zadania rządowe, programy rządowe, lista indykatoryjna projektów kluczowych, programy wieloletnie, kontrakty wojewódzkie). Konieczne jest uporządkowanie tych definicji i ich wzajemnych relacji. Celowi temu służyć może opracowanie **słownika pojęciowego**, zawierającego jednoznaczne definicje dla pojęć z zakresu programowania społeczno-gospodarczego i terytorialnego.

5) System finansów publicznych skutecznym środkiem realizacji polityki rozwojowej państwa

Dyskusji o celach polityki rozwoju musi towarzyszyć także refleksja nad sposobami zapewnienia stabilnego systemu finansowania, programowanego w okresach wieloletnich i zapewniającego wysoką efektywność wykorzystania środków publicznych.

Istotnym jest jak najszybsze wprowadzenie wieloletniego planowania finansów publicznych w powiązaniu z celami strategicznymi oraz budżetu zadaniowego.

*stabilny,
efektywny
i wieloletni
system finansowy*
»

Sposób funkcjonowania systemu finansów publicznych w Polsce, a przede wszystkim ograniczone możliwości wykorzystania go jako skutecznego narzędzia realizacji celów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, jest jedną z podstawowych barier polityki rozwojowej. Nawet akcesja Polski do UE nie doprowadziła do zasadniczych zmian w tym obszarze – wymogi związane z funduszami unijnymi zostały zaadoptowane do historycznie ukształtowanego systemu nie przyczyniając się (jak miało to miejsce w kilku krajach przystępujących do UE wraz z Polską) do jego kompleksowej reformy.

Z dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu polityki spójności w Polsce oraz analizy sytuacji w innych krajach, za podstawowe obszary zmian w funkcjonowaniu systemu finansów publicznych należy uznać:

- **wprowadzenie systemu wieloletniego planowania finansowego** – w celu zapewnienia przewidywalności i stabilności źródeł finansowych oraz wydłużenia horyzontu myślenia strategicznego w praktyce społeczno-gospodarczej; w szczególności dotyczy to opracowania i uchwalenia Wieloletniego Planu

Finansowego Państwa, tj. planu finansowego dochodów i wydatków budżetu państwa, sporządzanego na 4 lata budżetowe,

- **wprowadzenie mechanizmów umożliwiających dążenie do koncentracji środków na wybranych sferach poprzez spójne powiązanie systemu wieloletniego planowania finansowego z celami i priorytetami wyznaczonymi na poziomie strategii ogólnorozwojowych** – w takim systemie alokacja środków podlega w większym stopniu ocenie stopnia zgodności z celami i ocenie skuteczności systemu realizacyjnego;
- **określenie wskaźników skuteczności i efektywności dla poszczególnych celów i priorytetów wyszczególnionych w budżecie**, a następnie uruchomienie systemu monitoringu i ewaluacji wykorzystania środków publicznych na rzecz osiągania tych celów (tzw. budżet zadaniowy), przy jednoczesnym zapewnieniu spójności systemu oceny realizacji zadań budżetowych (baza mierników budżetu zadaniowego) ze wskaźnikami zamieszczonymi w dokumentach strategicznych;
- szczególnym obszarem nieracjonalności i nieprzejrzystości systemu finansów publicznych jest umożliwianie finansowania różnych inwestycji publicznych nie tylko bez oceny stopnia użyteczności **z punktu widzenia szerszych celów rozwojowych**, ale także w ramach różnych funduszy i pozycji klasyfikacji budżetowej, dla których określa się różne warunki dostępu do środków publicznych. Prowadzi to do powielania wysiłków różnych instytucji, marnotrawstwa środków publicznych, braku środków na działania nowe o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i mitręgi administracyjnej związanej z dostępem, rozliczaniem i kontrolą środków biorących udział w realizacji poszczególnych inwestycji czy programów. Dla zwiększenia efektywności zarządzania strategicznego celowe jest **dokonanie przeglądu wszystkich wydatków w sektorze finansów publicznych i powiązanie ich funkcjonalnie z określeniem jednoznacznego sposobu finansowania celów** (proces ten powinien doprowadzić do ograniczenia pozycji klasyfikacji budżetowej). Jednocześnie wskazana jest **unifikacja zasad programowania i rozliczania wydatków oraz koncentracja środków** na obszarach określonych jako najistotniejsze z punktu widzenia perspektyw rozwoju Polski w dłuższym horyzoncie czasowym.

W tym kontekście konieczne jest również **przeformułowanie dotychczasowej roli programów wieloletnich**. Programy te powinny podlegać regulacjom i wymogom (w tym w odniesieniu do struktury dokumentu) przewidzianym dla innych programów rozwojowych. Ma to tym większe znaczenie, że programy wieloletnie pociągają za sobą konkretne, znaczne kwoty/granty finansowe przyznawane w ich ramach.

W przypadku reform systemu finansowego istotnym czynnikiem jest czas – jak najszybsze wprowadzenie przygotowanych zmian (przy uwzględnianiu czynników politycznych i koniunkturalnych) zwiększa możliwości osiągania postawionych celów rozwojowych.

6) Zapewnienie odpowiednich instrumentów wdrażania polityki rozwoju

W celu skutecznego wdrażania polityki rozwoju konieczne jest wypracowanie odpowiedniego instrumentarium, w tym prawnego i finansowego. W kontekście instrumentarium prawnego **konieczny jest przegląd aktów prawnych** pod kątem odniesień do polityki rozwoju

tam zawartych (zwłaszcza tych aktów prawnych, z których wynika obowiązek opracowywania dokumentów strategicznych) i wyeliminowanie, bądź zmodyfikowanie zapisów wzajemnie niespójnych.

Jednocześnie należy dokonać przeglądu wszystkich instrumentów realizacji polityki rozwoju, w tym instrumentów ekonomiczno-finansowych dotyczących polityki regionalnej. Funkcjonowanie głównych instrumentów powinno być poddane badaniom ewaluacyjnym, z których wnioski powinny służyć zmianom w tym zakresie.

Niezwykle ważne jest ponadto zapewnienie zgodności uchwalanych oraz już istniejących aktów prawnych z celami sformułowanymi w podstawowych dokumentach strategicznych.

Mówiąc o instrumentarium finansowym należy zwrócić uwagę, iż przeglądu wymagają **kontrakty wojewódzkie** w kontekście wypracowania ich nowej roli. Dotychczas realizowane „stare” kontrakty wojewódzkie odegrały istotną rolę stwarzając podłoże do budowania partnerskich relacji między rządem a samorządem w procesie realizacji celów publicznych oraz przygotowując zarówno rząd, jak i samorząd województwa do absorpcji środków europejskich. Z drugiej jednak strony, kontrakty nie miały i nie mają ukierunkowania przestrzennego dostosowanego do uwarunkowań regionalnych.

*nowa rola
kontraktów
wojewódzkich*
»

Nowa rola kontraktów powinna zostać oparta o formułę umowy i wiązać się z określeniem wszystkich źródeł finansowania (nie tylko środków UE traktowanych jako wsparcie dla rozwoju regionów) oraz wypracowaniem zasad koordynacji wydatków w ramach realizacji różnych polityk rozwojowych.

*inwestycje
a przestrzeń*
»

Z punktu widzenia polityki przestrzennej kraju, istnieje potrzeba wypracowania mechanizmu pozwalającego przenosić na poziom lokalny ustalenia co do przedsięwzięć dobra publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Instrument ten powinien gwarantować zabezpieczenie określonej geograficznie przestrzeni przed użytkowaniem wykluczającym cel wskazany w polityce przestrzennej lub generującym poważny konflikt z tym celem. Wiąże się z tym przede wszystkim potrzeba zdefiniowania pojęcia interesu publicznego oraz wyważenia pomiędzy zasadą subsydiarności państwa a samodzielnością decyzji jednostek samorządu.

III. Proponowany zarys modelu systemu zarządzania rozwojem

Na model zarządzania rozwojem składają się następujące podsystemy:

3 podsystemy
w ramach
systemu
zarządzania
strategicznego
»

- a) **podsystem programowania** – obejmujący inicjowanie kierunków działań oraz opracowywanie dokumentów strategicznych i realizowany w oparciu o scenariusze rozwoju, wypracowywane wariantowo w toku prac badawczo-prognostycznych, z uwzględnieniem zarówno uwarunkowań krajowych, jak i międzynarodowych,
- b) **podsystem instytucjonalny** – określający współdziałanie podmiotów zaangażowanych w politykę rozwoju, który tworzą:
 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – z funkcją inicjowania działań programowych oraz weryfikacyjno-nadzorczą,
 - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego z funkcją koordynacji w zakresie określonym ustawowo (*art. 23a nowelizacji ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* oraz *art. 3a nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*),
 - ministrowie i szefowie urzędów centralnych oraz władze samorządowe, czyli instytucje, które podlegają koordynacji określonej ustawowo, a jednocześnie wdrażają działania w ramach polityki rozwoju oraz podejmują inicjatywy wynikające z własnych kompetencji i zakresu zadań,
 - pozostali uczestnicy, tj. partnerzy społeczni i gospodarczy.
- c) **podsystem wdrażania, w tym monitorowanie, ewaluacja, finansowanie i instrumenty polityki rozwoju** – zapewniający sprawną realizację polityki rozwoju oraz środki finansowe dla jej prowadzenia.

Głównym celem proponowanego modelu jest zwiększenie efektywności systemu zarządzania rozwojem, a co za tym idzie polityki rozwoju, prowadzące do poprawy sposobu zarządzania wydatkami publicznymi i bardziej skutecznej polityki państwa w celu sprostania globalnym wyzwaniom życia społeczno-gospodarczego. Rezultatem tych działań powinna być poprawa postrzegania działań prorozwojowych w Polsce.

Jednocześnie, ważne jest „zaszczepienie” **myślenia strategicznego** wśród kierownictwa politycznego oraz pracowników administracji publicznej zajmujących się programowaniem.

horyzont
czasowy
»

Proponuje się, aby **horyzont czasowy rozpoczęcia realizacji prezentowanego modelu został określony na 2010 rok**. Pewne elementy proponowanego modelu są już wprowadzane, tj. toczą się prace w zakresie wdrożenia zmian prawnych (*ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, prowadzone są prace nad nowelizacją ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz nowelizacją ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych); trwają prace nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK), jako podstawy dla części Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK) dotyczącej rozwoju przestrzennego; przygotowywane są dwa projekty współfinansowane z PO KL w celu m.in. wdrożenia założeń niniejszego dokumentu oraz przeszkolenia administracji publicznej w tym zakresie.

Poniżej przedstawiono szczegółowe rozwiązania w odpowiedzi na zidentyfikowane w rozdziale II wyzwania w zakresie prowadzenia polityki rozwoju i zarządzania procesami rozwojowymi.

3.1 Rozwiązania w ramach podsystemu programowania

3.1.1 Zakres, rola i cele polityki rozwoju

*definicja
polityki rozwoju
»*

Polityka rozwoju kraju powinna pełnić nadrzędną rolę w stosunku do wszystkich polityk sektorowych, dziedzinowych i regionalnych. W związku z tym przez politykę rozwoju należy rozumieć: „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 lub lokalnej”³.

Strategiczne wyzwania rozwoju kraju w perspektywie długookresowej, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i uwarunkowań międzynarodowych, określone będą w **długookresowej strategii rozwoju kraju**. Rozwiązanie to umożliwi koordynowanie na poziomie kraju działań podejmowanych przez różne podmioty wokół celów uznanych za nadrzędne oraz pomoże unikać sprzeczności między decyzjami krótkookresowymi, a potrzebami długookresowymi.

Cele strategiczne polityki rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, wynikające z przyjętych długookresowych wyzwań, oraz **strategiczne zadania państwa** zostaną zdefiniowane w średniookresowej strategii rozwoju kraju. W związku z tym dokonana będzie **aktualizacji obecnie obowiązującej średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015**, przyjętej przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 roku.

W celu realizacji na nowo zdefiniowanej polityki rozwoju podjęte będą następujące działania:

- a) **integracja wymiaru społeczno-gospodarczego i terytorialnego** jako jednej z naczelných zasad budowania systemu programowania strategicznego oraz **zapewnienie spójności wszystkich polityk sektorowych, dziedzinowych i regionalnych**.

*włączenie
aspektów
przestrzennych
w główny nurt
programowania
rozwoju
»*

Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego ma wymiar przestrzenny, niezależnie od przyjętego poziomu i organizacji systemu: krajowego, regionalnego, lokalnego. Z drugiej strony, polityka przestrzenna musi być prowadzona w sposób spójny z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z tym, **w ramach polityki rozwoju ujmuje się element przestrzenny** celem zintegrowania programowania przestrzennego z programowaniem społeczno-gospodarczym **na wszystkich szczeblach programowania** i na poszczególnych poziomach organizacji państwa. Pociąga to za sobą wprowadzenie aspektu przestrzennego jako równoprawnego ze społeczno-gospodarczym we wszystkich krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych (strategiach długookresowych i średniookresowych, pozostałych strategiach rozwoju oraz programach rozwoju).

Na poziomie regionów również nastąpi wzmocnienie spójności planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, poprzez wymóg równoległego zapewnienia spójności merytorycznej strategii rozwoju województw z planami zagospodarowania przestrzennego województw.

³ Definicja określona w art. 2 znowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W wyniku przeglądu polityk sektorowych zostaną nakreślone ich nowe zakresy tematyczne, co zapewni komplementarność polityk sektorowych i pozwoli uniknąć dublowania.

Ponadto, w zakresie uzupełnienia polityki rozwoju o politykę miejską (rozumianą jako politykę ponadsektorową, która przyczynia się do rozwoju całego kraju), strategicznym celem polityki miejskiej Rządu powinno być wzmocnienie i przyspieszenie tendencji rozwojowych polskich miast. Proces ten należy realizować z wykorzystaniem ich potencjału społecznego, gospodarczego, przestrzennego i geograficzno-przyrodniczego dla spełnienia oczekiwań wzrostu dobrobytu i zamożności obywateli oraz osiągnięcia spójności funkcjonalnej, społecznej, gospodarczej i przestrzennej, jak też zwiększenia aktywnego uczestnictwa Polski w rozwoju Unii Europejskiej. Obok kształtowania polityki miejskiej, należy także zabezpieczyć dyfuzję procesów rozwojowych na obszary wiejskie.

b) **miejsce i rola polityki regionalnej w ramach polityki rozwoju oraz modyfikacja strategicznych celów polityki regionalnej** w kontekście nowych wyzwań, zarówno krajowych, jak i europejskich oraz globalnych.

Polityka regionalna powinna być rozumiana jako świadoma i celowa działalność władz rządowych i samorządowych, realizująca cele polityki rozwoju, oddziałująca na wszystkie struktury publiczne i niepubliczne, z uwzględnieniem ukierunkowania przestrzennego, której głównym adresatem jest region. Polityka regionalna prowadzona jest w odniesieniu do tych obszarów polityki rozwoju, w stosunku do których powinno dominować podejście terytorialne i być realizowana w trzech podstawowych układach: krajowym, regionalnym i ponadregionalnym.

Wzmocnieniu rangi i znaczenia tak określonej polityki regionalnej, w ramach kompleksowej polityki rozwoju, towarzyszyć musi określenie zakresu oraz relacji zachodzących pomiędzy tymi politykami, gdzie **polityka regionalna powinna być elementem polityki rozwoju kraju**. Zarówno cele polityki regionalnej realizowanej przez państwo, jak i realizowanej przez poszczególne regiony, muszą wpisywać się w ogólne cele rozwojowe kraju. Dlatego też **strategie rozwoju województw powinny uwzględniać cele określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju**.

polityka regionalna jako element polityki rozwoju
»

Dążenie do wzmocnienia roli i znaczenia polityki regionalnej w ramach kompleksowej polityki rozwoju państwa musi oznaczać **dążenie do wzmocnienia funkcji koordynacyjnej polityki regionalnej** jako działań prowadzonych przez resorty, jak i samorządy województw. Właściwą rolą ośrodka na poziomie kraju jest programowanie i strategiczna koordynacja, zaś właściwą rolą ośrodków regionalnych jest programowanie w skali regionu i wdrażanie. Specyficzne potrzeby rozwojowe są trafniej identyfikowane oraz sprawniej realizowane przez podmioty będące ich bezpośrednim odbiorcą, w związku z tym regiony będą znacznie bardziej efektywne niż rząd w tym zakresie.

Ponadto, polityka regionalna państwa musi zachowywać zarówno **funkcję prorozwojową, jak i wyrównawczą**. Funkcji tych nie należy przeciwstawiać, a treścią ich wzajemnych relacji powinna być komplementarność.

Celem wzmocnienia działań w obszarze rozwoju regionalnego oraz uregulowania w jej ramach procesów decentralizacyjnych wprowadza się nowy dokument, który kompleksowo ureguluje te kwestie, tj. **krajową strategię rozwoju regionalnego**. Przewiduje się, że dokument będzie zawierał: uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego, politykę państwa wobec województw, zasady i mechanizmy współpracy oraz koordynacji działań podejmowanych na poziomie krajowym z działaniami podejmowanymi przez samorząd

terytorialny na poziomie województwa oraz przez pozostałych uczestników polityki regionalnej.

Dokument ten szczegółowo rozwinie kwestię miejsca i roli polityki regionalnej oraz precyzyjnie określi nowe, aktualne strategiczne cele polityki regionalnej.

Mając na względzie efektywne wdrożenie ww. założeń należy zapewnić spójność pomiędzy znowelizowaną ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju a nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

c) zaangażowanie w realizację celów polityki rozwoju wszystkich szczebli administracji publicznej

Proces realizacji polityki rozwoju w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki wyznaczają, kreują i monitorują właściwi ministrowie, stosownie do swoich zakresów działania. Obecnie proces decentralizacji nie odpowiada wyzwaniom polityki regionalnej; należałoby zatem przebadać i **dostosować zakres realizowanych polityk sektorowych przez państwo i przesunąć pewne działania na poziom regionu**, ograniczając stopień interwencji państwa. Rozwiązanie to byłoby zbieżne z istotą współczesnych trendów rozwojowych, jakimi są rozpraszanie monocentrycznej władzy publicznej i integrowanie zróżnicowanych zasobów zarządzanych przez różnorodnych aktorów społecznych dla potrzeb realizowania formułowanych celów. Wynika to zarówno z narastających aspiracji i krystalizujących się interesów różnorodnych podmiotów w proces ten zaangażowanych, jak i z pewnych ograniczeń administracji krajowej co do sprawnego i efektywnego sterowania procesami programowania rozwoju. Występują też oczekiwania dotyczące szerszego zakresu oraz większej skuteczności gospodarowania przez władze samorządowe na szczeblu regionu. Dzieje się tak w głównej mierze ze względu na: narastające zróżnicowanie funkcjonalne poszczególnych segmentów społecznych, autonomię i suwerenność aktorów społecznych oraz subsydiarność i regionalizację.

*poszerzenie
uprawnień
samorządów*
»

Wyrazem gotowości państwa do spełnienia oczekiwań co do decentralizacji mogłoby być większe **upodmiotowienie samorządu województwa poprzez rozszerzenie zakresu jego uprawnień w obszarze polityki intraregionalnej**. W pewnych przypadkach oczekiwania te idą tak dalece, że realizowana przez samorząd województwa polityka intraregionalna bywa wręcz utożsamiana z polityką regionalną.

W związku z powyższym, **funkcja państwa w programowaniu polityki rozwoju powinna polegać na uwalnianiu i wspomaganiu procesów rozwojowych**, w których kluczowa rola przypada jednostkom, ich związkom i podmiotom gospodarczym. Proponuje się więc jako całościowy sposób koordynacji procesów programowania i implementacji polityk sektorowych, tak na poziomie rządu, jak i samorządu regionalnego przyjęcie tzw. „otwartej metody koordynacji” oraz tzw. „zarządzania wielopoziomowego” (*multi-level governance*). Wymusza to jednocześnie realizację zasady partnerstwa poprzez aktywne współdziałanie podmiotów różnych szczebli administracji publicznej i pozostałych podmiotów życia społeczno-gospodarczego.

3.1.2 Podsystem programowania strategicznego

A) Główne szczeble i obszary programowania strategicznego

Proponowana koncepcja podsystemu programowania strategicznego w kraju zakłada budowę czteroszczepłowego systemu dokumentów strategicznych⁴:

szczeble
programowania
/dokumentów
strategicznych
»

- 1) Pierwszy szczebel programowania strategicznego - na tym szczeblu opracowywane są horyzontalne strategie długookresowe o co najmniej 15-letniej perspektywie realizacji.
- 2) Drugi szczebel programowania strategicznego - na tym szczeblu opracowywane są horyzontalne strategie średniookresowe o 4-10-letniej perspektywie realizacji.
- 3) Trzeci szczebel programowania strategicznego - na tym szczeblu opracowywane są inne strategie rozwoju. W przypadku strategii opracowywanych przez administrację rządową szczebla centralnego są to dokumenty o 4-10-letniej perspektywie realizacji, ale nie dłuższej niż perspektywa realizacji aktualnie obowiązującej średniookresowej strategii rozwoju kraju (ŚSRK), chyba, że dłuższy horyzont czasowy wynika ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze. Strategie opracowywane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą przyjmować inny horyzont czasowy, ale powinny mieć wydzielony okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą ŚSRK.
- 4) Czwarty szczebel programowania strategicznego - na tym szczeblu opracowywane są programy o rocznej - kilkuletniej perspektywie realizacji, ale nie dłuższej niż perspektywa realizacji odpowiedniej strategii rozwoju⁵.

W tabeli poniżej przedstawiono syntezę proponowanej koncepcji szczebli programowania oraz podstawową kategoryzację dokumentów strategicznych.

Tabela 1. Szczeble programowania i kategorie dokumentów strategicznych

Szczebel programowania	Kategoria dokumentu	Horyzont czasu	Nazwy dokumentu
I	Horyzontalne strategie długookresowe	Co najmniej 15 lat	Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju
II	Horyzontalne strategie średniookresowe	4-10 lat	Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego Narodowa Strategia

⁴ W tym względzie koncepcja ta zgodna jest z *ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*.

⁵ Wykorzystano elementy ekspertyzy „Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju.” przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, J.Bober, J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, lipiec 2008 r.

			Spójności
III	Inne strategie rozwoju	Strategie opracowywane przez administrację rządową szczebla centralnego na okres 4-10 lat, ale nie dłużej niż horyzont ŚSRK, chyba, że dłuższy horyzont czasowy wynika ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze, np. transport, ochrona środowiska, itp. (strategie sektorowe, dziedzinowe, ponadregionalne) Strategie sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego – wydzielony okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą ŚSRK (w tym strategie wojewódzkie)	Dokumenty, które powinny bezpośrednio korespondować z priorytetami zawartymi w ŚSRK
IV	Programy (operacyjne i krajowe)	1 rok-kilka lat, ale nie dłużej niż horyzont ŚSRK lub odpowiedniej strategii rozwoju	Dokumenty będące narzędziami realizacji adekwatnych strategii rozwoju

Biorąc pod uwagę zakres tematyczny dokumentów strategicznych, należy wyszczególnić następujące **obszary programowania strategicznego**:

A. Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju

*obszary
programowania
strategicznego
»*

Programowanie w zakresie społeczno-gospodarczym powinno obejmować główne cele i zadania rozwoju, uwzględniając zarówno sferę gospodarki i sferę społeczną, rozwój makroekonomiczny i kierunki rozwoju głównych sektorów, uwarunkowania i potrzeby społeczne, jak też instrumenty i programy realizacyjne.

W obszarze tym powinny występować następujące dokumenty strategiczne:

- a) długookresowa strategia rozwoju kraju,
- b) średniookresowa strategia rozwoju kraju,
- c) narodowa strategia spójności,
- d) inne strategie rozwoju,
- e) programy – wśród nich programy operacyjne oraz programy rozwoju (w tym programy wieloletnie).

B. Programowanie rozwoju regionalnego kraju (bez szczebla lokalnego)

W obszarze tym powinny występować następujące dokumenty strategiczne:

- a) krajowa strategia rozwoju regionalnego,
- b) strategie ponadregionalne,
- c) strategie rozwoju województw,

- d) regionalne programy operacyjne (negocjowane z Komisją Europejską),
- e) programy rozwoju województwa.

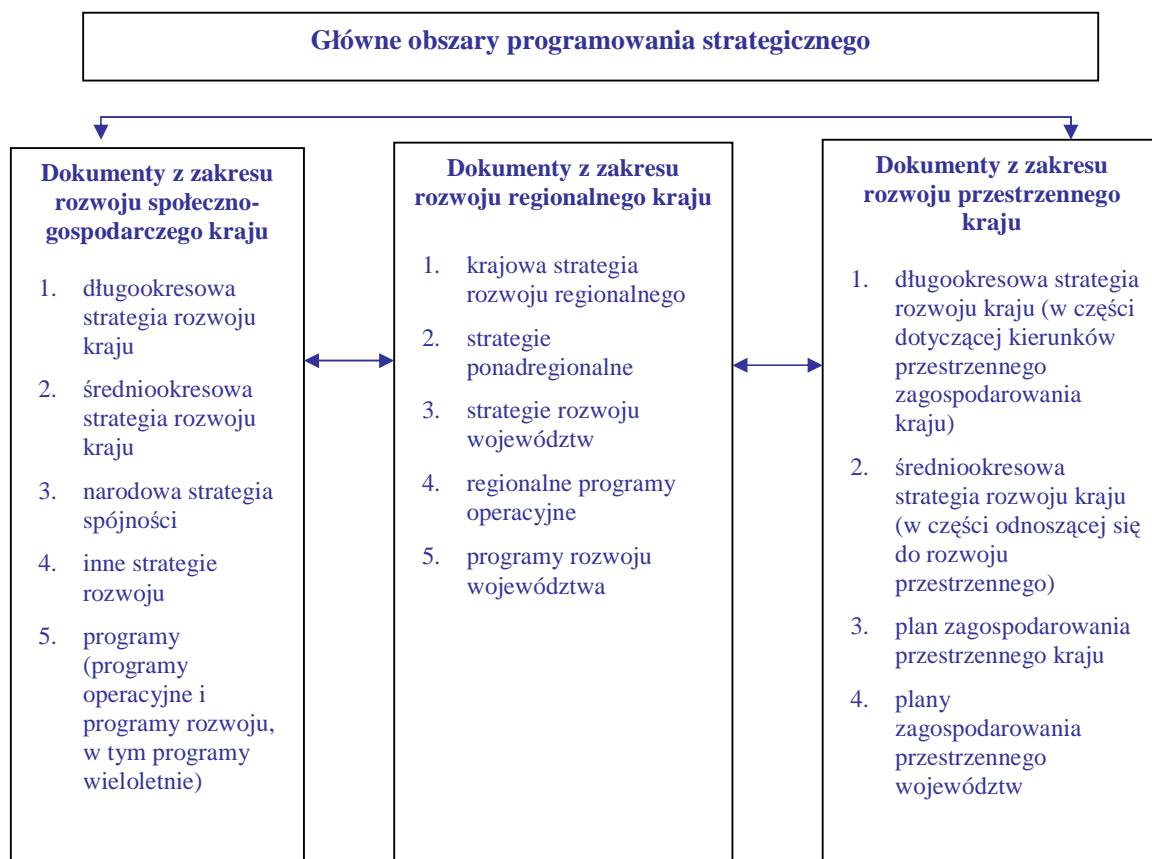
C. Programowanie rozwoju przestrzennego kraju (bez szczebla lokalnego)

Programowanie w tym obszarze wymaga istotnego przyspieszenia i usprawnienia. Brak planów zagospodarowania przestrzennego może bowiem stanowić istotne utrudnienie dla dynamiki procesów inwestycyjnych, a tym samym wykorzystania funduszy unijnych.

W obszarze tym powinny występować następujące dokumenty strategiczne:

- a) długookresowa strategia rozwoju kraju (w części dotyczącej kierunków przestrzennego zagospodarowania kraju),
- b) średniookresowa strategia rozwoju kraju (w części odnoszącej się do rozwoju przestrzennego),
- c) plan zagospodarowania przestrzennego kraju - opracowywany przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, ustalający warianty lokalizacji „strategicznych zadań państwa” – inwestycji strategicznych, kluczowych dla krajowej polityki rozwoju (oraz wydawane na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia czasowej rezerwy terenu dla tych inwestycji),
- d) plany zagospodarowania przestrzennego województw (oraz uchwały sejmiku województwa o ustanowieniu czasowej rezerwy terenu dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim i powiatowym).

Wykres 1. Główne obszary programowania strategicznego (bez szczebla lokalnego)



B) Podstawowe dokumenty strategiczne oraz zależności między nimi

Zaproponowana typologia dokumentów ma za zadanie podjęcie próby **uporządkowania dotychczasowego podsystemu programowania strategicznego** w Polsce i **skonstruowania spójnej hierarchii dokumentów** w tym zakresie oraz określenia ich wzajemnych zależności. W jej ramach przedstawia się: perspektywę średnio- i długookresową; podział na dokumenty strategiczne szczebla krajowego i regionalnego; ujęcie horyzontalne oraz dziedzinowe/sektorowe, a także systemowe rozdzielenie zagadnień i dokumentów związanych z koordynacją działań oraz wykorzystaniem środków w ramach programów współfinansowanych z funduszy UE i tych finansowanych ze środków krajowych.

Należy zaznaczyć, iż większość z wprowadzonych do nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zmian dotyczy wzajemnego powiązania już istniejących dokumentów strategicznych z innymi tworzonymi dla sektorów i poszczególnych obszarów.

Typologia dokumentów, przedstawiona szczegółowo w załączniku nr 1, zakłada ściśle **relacje i powiązania**, zarówno **między celami rozwojowymi** (tj. bardziej strategicznymi na poziomie strategii długookresowych i średniookresowych, a bardziej operacyjnymi na poziomie programów rozwoju), **jak i samymi dokumentami** (tj. programami rozwoju jako instrumentami realizacji poszczególnych strategii sektorowych, regionalnych czy ponadregionalnych, a przez to założeń ŚSRK) w układzie hierarchicznego podporządkowania.

Najważniejszą kategorię dokumentów stanowią **dokumenty horyzontalne**, które swym zakresem tematycznym obejmują najistotniejsze kwestie rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, również w ujęciu regionalnym, umiejscawiając je w uwarunkowaniach przestrzennych. Dokumenty te, z uwagi na swój zakres tematyczny, będą - z jednej strony - **spajać różne działania rozwojowe podejmowane w kraju**, z drugiej zaś - **koordynować je**. Wśród dokumentów horyzontalnych znajdują się: długookresowa strategia rozwoju kraju i średniookresowa strategia rozwoju kraju, dokumenty horyzontalne wynikające ze zobowiązań międzynarodowych, jak np. narodowa strategia spójności oraz inne dokumenty horyzontalne, jak np. plan zagospodarowania przestrzennego kraju.

W długookresowej strategii rozwoju kraju (DSRK) wskazane zostaną główne trendy i wyzwania, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym oraz kompleksowa społeczno-gospodarcza koncepcja rozwoju kraju w perspektywie do roku 2030, z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego.

Ustalenia zawarte w DSRK uwzględniane będą w **średniookresowej strategii rozwoju kraju**, która będzie **wiodącą strategią rozwojową**. ŚSRK będzie dokumentem określającym podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, realizowanym przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów rozwoju, gdzie perspektywa średniookresowa pozwala na bardziej skonkretyzowane i szczegółowe sformułowania celów, jak i narzędzi ich realizacji.

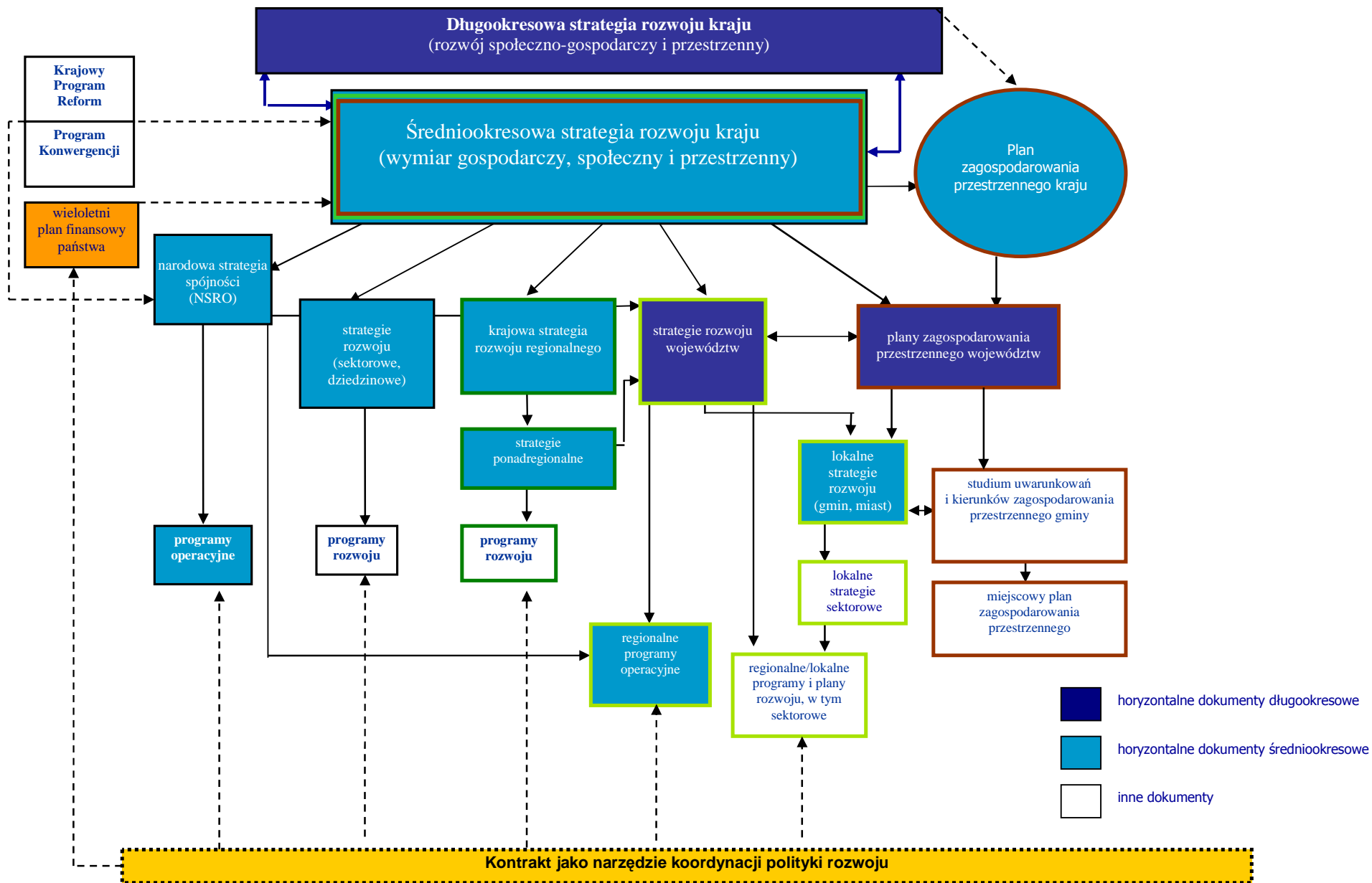
Kolejną kategorię dokumentów stanowić będą **dokumenty odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin** (tj. poszczególne strategie rozwoju oraz realizujące je programy). Przy czym, strategie rozwoju powinny zostać osadzone bezpośrednio w celach strategicznych sformułowanych w ŚSRKi mieć horyzont czasowy skorelowany z tym dokumentem.

W ramach proponowanej **typologii dokumentów strategicznych** zakłada się:

- a) **powiązanie** obecnie obowiązujących dokumentów w **bloki tematyczne**,
- b) uznanie za nieobowiązujące dotychczas funkcjonujących dokumentów niewdrażanych, bądź realizowanych nieefektywnie, a w konsekwencji **dalsze ograniczenie liczby dokumentów strategicznych** w stosunku do przeglądu, który został dokonany przez MRR w roku 2007,
- c) dla nowo powstających dokumentów - określenie ram struktury i podstawowych elementów oraz **wymóg ścisłego powiązania celów tych dokumentów z celami średniookresowej strategii rozwoju kraju**. Służyć to powinno także wymogom sprawozdawczości z ich realizacji, a co za tym idzie z wdrażania działań mających na celu realizację założeń SRK.

Uporządkowanie dokumentów strategicznych (propozycje a-c) zostanie przedstawione w odrębnym uszczegóławiającym dokumencie.

Jako że programowanie strategiczne, jest domeną administracji szczebla krajowego oraz szczebla regionalnego i samorządów lokalnych, przedstawiony w załączniku nr 1 podział i typologia dokumentów odnosi się w pierwszym rzędzie do podziału na szczebel krajowy i szczebel regionalny. Poniższy wykres nr 2 prezentuje proponowany układ dokumentów strategicznych.



Wykres 2. Proponowany układ dokumentów strategicznych

3.2 Rozwiązania w ramach podsystemu instytucjonalnego

3.2.1 Koordynacja procesu zarządzania strategicznego

*długofalowe
cele
strategiczne
rozwoju kraju
»*

Zarówno w obecnym, jak i w przyszłym modelu zarządzania rozwojem Polski, podejmowanie najważniejszych decyzji oraz zatwierdzanie celów strategicznych państwa należy do **Rady Ministrów**. Jednocześnie konieczne jest podzielenie obowiązków w zakresie programowania, koordynowania, egzekwowania, realizacji i weryfikacji prowadzonej w Polsce polityki rozwoju. Zgodnie z proponowanym modelem, bezpośredni nadzór nad zarządzaniem strategicznym sprawuje **Prezes Rady Ministrów**. Natomiast główne zadania w zakresie średniokresowego programowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju będą spoczywać na **ministrze właściwym do spraw rozwoju regionalnego**. Szefowie poszczególnych **resortów** będą odpowiadali za przygotowywanie oraz realizację strategii sektorowych.

Należy zauważyć, iż w proponowanym modelu zwiększone zostaje osobiste zaangażowanie Prezesa Rady Ministrów na etapie programowania strategicznych dokumentów rządowych. Głównym dokumentem strategicznym będzie **długookresowa strategia rozwoju kraju**, której przygotowanie i uzgadnianie koordynował będzie Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego przedstawiciel. Dokument będzie powstawał w ścisłej współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego.

Organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki rozwoju będzie **Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju (KK)**, usytuowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z uwagi na charakter zadań Komitetu, jego funkcjonowanie jest umocowane ustawowo⁶.

*funkcja
inicjowania
działań oraz
monitorowania
i oceny
»*

Główne zadania Komitetu polegać będą na wytyczaniu kierunków w zakresie polityki rozwoju i programowania strategicznego (w tym przyjmowaniu horyzontalnych dokumentów programowych), monitorowaniu i ocenie realizowanych instrumentów polityki rozwoju. Komitet będzie prowadził stały monitoring realizacji działań rozwojowych kraju oraz dokonywał okresowej oceny skuteczności i efektywności polityk publicznych, w oparciu o którą formułowane i przyjmowane będą określone rekomendacje. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a także pozostali ministrowie i szefowie urzędów centralnych, we współpracy z nim, będą przedkładać - w celu zaopiniowania i przyjęcia przez Komitet - dokumenty programowe oraz materiały dotyczące ich realizacji i oceny (w tym rekomendacje co do zmian), a także wszelkie inne opracowania dotyczące programowania, wdrażania i oceny polityki rozwoju.

Ponadto, dla zapewnienia zgodności bieżących inicjatyw regulacyjnych z celami strategicznymi, na wniosek przewodniczącego KK, Komitet będzie dokonywał analizy wybranych projektów regulacyjnych o znaczeniu strategicznym. W przypadku niemożliwości uzyskania konsensusu odnośnie treści projektu regulacyjnego, decyzja co do warunków kontynuacji prac nad daną propozycją będzie należała do Prezesa Rady Ministrów.

*model osobistego
zaangażowania
szefów
administracji
publicznej w
opracowywanie
dokumentów
programowych
»*

Wypracowany zostanie model (wzorowany na „dobrych przykładach” innych krajów europejskich, jak np. Dania czy Finlandia), w którym szefowie jednostek administracji publicznej będą ponosić bezpośrednią odpowiedzialność za opracowywane dokumenty programowe oraz ich realizację. Na model ten będą składać się m.in. takie rozwiązania jak

⁶ Art. 35 a nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

wymóg osobistego uczestniczenia szefów poszczególnych jednostek lub ewentualnie ich zastępców, w pracach nad tymi dokumentami, promowanie dokumentu swoim nazwiskiem bądź wizerunkiem, w tym przeprowadzanie kampanii informacyjnej w mediach na temat danego dokumentu, jego wagi i roli dla zwykłego obywatela. Dodatkowo, utworzenie Komitetu Koordynacyjnego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów będzie obligowało szefów jednostek administracji publicznej do osobistego udziału w pracach tego gremium i aktywnego włączania w prace programowo-strategiczne. Jednocześnie, Prezes Rady Ministrów będzie koordynował przygotowanie i uzgadnianie długookresowej strategii rozwoju kraju, jednego z najważniejszych dokumentów programowych w kraju.

Ważnym elementem zmian będzie instytucjonalizacja procesu ewaluacji zarówno obecnie funkcjonujących, jak i nowowprowadzanych polityk publicznych. Proponuje się, aby proces ten był procesem ciągłym i funkcjonował jako stałe narzędzie **oceny efektywności polityk publicznych** i podejmowanych w ich ramach działań poprzez prowadzenie nad wybranymi regulacjami **badania ex-ante** (przed uruchomieniem interwencji), **on-going** (w trakcie trwania interwencji) i **ex-post** (po zakończeniu interwencji). Ma to także na celu ocenę efektywności funkcjonowania instytucji, które te polityki realizują oraz przyjętego przez nie systemu wdrażania. Istotne jest, aby wyniki uzyskanych ewaluacji były przedkładane do opinii ekspertom kompetentnych instytucji krajowych i zagranicznych (planuje się m. in. zaangażować ekspertów z Banku Światowego oraz przedstawicieli OECD) i poddawane pod dyskusję, a wypracowywane w ten sposób rekomendacje były wykorzystywane dla stałego podnoszenia jakości prowadzonej polityki rozwoju.

Wykorzystane tutaj przede wszystkim zostaną **doświadczenia zdobyte w trakcie zarządzania i wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce**. Przekrojowy i horyzontalny charakter tej polityki pozwala bowiem na kumulowanie wiedzy w zakresie poszczególnych polityk publicznych, które składają się na całościową politykę rozwoju kraju. Z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego podjęta zostanie **strategiczna debata** podsumowująca dotychczasowe osiągnięcia w zakresie monitoringu i ewaluacji oraz formułująca użyteczne wnioski i rekomendacje dla wszystkich polityk prorozwojowych. Umieszczenie procesu ewaluacji w szerszym kontekście pozwoli na wypracowanie nowych standardów realizacji polityki rozwoju w Polsce poprzez wdrażanie jej w oparciu o obiektywne informacje uzyskane w wyniku analiz, badań, konsultacji, itp.

Tak zarysowany proces ewaluacji, jako stałe narzędzie oceny efektywności polityk publicznych, byłby elementem idei „**good governance**”, prowadząc do poprawy zarówno skuteczności działań prorozwojowych, jak i podniesienia jakości funkcjonowania poszczególnych jednostek administracji publicznej. Tym samym, sprzyjać on będzie wytworzeniu ram dla procesu prowadzenia polityk publicznych opartych o dowody („**evidence based policy**”), w rozumieniu transparentnego wykazywania efektów założonych działań i przyjętych systemów instytucjonalno-wdrożeniowych.

Proces ten dawałby także podstawy do zwiększenia wśród kierownictwa i pracowników administracji publicznej poczucia odpowiedzialności (tzw. „**ownership**”) w stosunku do działań planowanych i realizowanych, tak aby stopień ich wdrożenia był jak największy.

Niezwykle istotnym dla powodzenia proponowanego modelu zarządzania strategicznego jest wyraźne określenie i rozgraniczenie kompetencji ośrodków kluczowych z punktu widzenia kształtowania polityki rozwoju. Dotyczy to w szczególności Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami będzie pełnić funkcję ośrodka koordynującego programowanie polityki rozwoju oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

która w znacznie większym niż ma to miejsce obecnie stopniu powinna pełnić funkcję jednostki zapewniającej obsługę analityczną i informacyjną Premiera.

Zgodnie z proponowanym modelem, na Ministerstwie Rozwoju Regionalnego spoczywać będzie określanie standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania oraz egzekwowanie ich przestrzegania przez podmioty zaangażowane w ten proces w odniesieniu do **wszystkich polityk rządowych składających się na politykę rozwoju**.

Rolą zapewniających obsługę Premiera Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Zespołu Doradców Strategicznych PRM będzie natomiast inicjowanie najważniejszych działań programowych, w szczególności w perspektywie długookresowej, ocena efektów powstałych w wyniku zastosowania standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania oraz rekomendowanie Radzie Ministrów ich akceptacji lub odrzucenia, a także egzekwowanie zgodności wybranych inicjatyw regulacyjnych o znaczeniu strategicznym ze sformułowanymi w dokumentach celami strategicznymi.

Realizacja tak zdefiniowanych kompetencji wymaga silnego zaplecza instytucjonalnego, w ramach którego kluczową rolę pełniłyby:

- **funkcjonujący w ramach MRR ośrodek badawczo-prognostyczny** odpowiedzialny za:
 - koordynację polityki rozwoju kraju w zakresie wyznaczonym ustawami i opracowywanie projektów średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, narodowej strategii spójności i innych strategii i programów – zgodnie z kompetencjami MRR i postanowieniami Rady Ministrów,
 - opiniowanie zgodności strategii i programów ze średniookresową strategią rozwoju kraju,
 - zlecenie bądź/i realizowanie badań oraz tworzenie prognoz w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczo-przestrzennego,
 - realizację procesu ewaluacji krajowej polityki rozwoju oraz koordynację prac ewaluacyjnych realizowanych w ramach innych jednostek administracji publicznej,
 - dokonywanie ciągłej ewaluacji działań prowadzonych w ramach poszczególnych sektorów gospodarki, a także szeroko rozumianych polityk publicznych oraz
- **Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów i ośrodek analityczny funkcjonujący w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** odpowiedzialne za:
 - określanie potrzeb i inicjowanie działań w zakresie programowania i realizacji polityki rozwoju oraz wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych rozwoju kraju,
 - ocenę bieżących inicjatyw regulacyjnych, w tym pod kątem zgodności ze strategicznymi celami rządu oraz wsparcie odpowiednich resortów w procesie ich modyfikacji.

Ponadto, w każdym resorcie powinny zostać zidentyfikowane i wzmocnione funkcjonalnie **komórki odpowiedzialne za programowanie strategiczne**. Odpowiadać one będą za koordynację prac strategicznych w danym resorcie, identyfikowanie potrzeb resortu w tym zakresie oraz przekazywanie do MRR – w imieniu resortu – niezbędnych informacji o postępach w zakresie realizacji wyznaczonych celów rozwojowych w swoim obszarze.

W komórkach tych powinni pracować eksperci mający doświadczenie w pracach analityczno-programowych oraz eksperci z poszczególnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Komórki te powinny być swego rodzaju łącznikiem między resortem a MRR, co pozwoli na szybką komunikację oraz dać większe gwarancje na lepszą koordynację działań między resortami. Ponadto, zakłada się wypracowanie i ukształtowanie skutecznych mechanizmów współpracy międzyresortowej, co pozwoli na lepsze skoordynowanie działań podejmowanych w ramach polityk sektorowych na rzecz polityki rozwoju.

Tak zarysowany system koordynacji i współpracy na szczeblu krajowym powinien sprzyjać realizacji działań prorozwojowych zarówno średnio-, jak i długofalowych, w tym m.in. sprawnemu przeprowadzeniu jednego z najważniejszych obecnie przedsięwzięć dla Polski, jakim jest wejście do strefy euro.

Na szczeblu regionalnym za programowanie rozwoju województwa lub programowanie rozwoju lokalnego odpowiadają władze samorządowe. Władze te prowadzą prace nad regionalnymi dokumentami odnoszącymi się do rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego przy udziale przedstawicieli urzędów wojewódzkich.

Wskazane byłoby – odpowiednio jak w przypadku szczebla centralnego – zidentyfikowanie i wzmocnienie funkcjonalne w każdym urzędzie marszałkowskim komórek odpowiedzialnych za programowanie strategiczne.

Istotnym instrumentem koordynacji działań rozwojowych będzie również **baza danych** z zakresu programowania strategicznego (dokumenty, oceny zgodności, raporty realizacyjne, wskaźniki).

Ponadto, ważne jest precyzyjne określenie i przestrzeganie **trybu prac nad dokumentami strategicznymi**. Projekt długookresowej strategii rozwoju kraju opracowywać będzie Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów we współpracy z MRR, zaś średniookresowe dokumenty horyzontalne na szczeblu krajowym powstawać będą w MRR, przy współpracy z KPRM, Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa RM oraz innymi resortami. Za przygotowanie dokumentów niższego rzędu, jak strategię sektorowe i programy rozwoju, będą odpowiadać poszczególni ministrowie. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, MRR będzie wydawać **opinię odnośnie zgodności strategii i programów rozwoju** (w tym programów wieloletnich) ze średniookresową strategią rozwoju kraju (tzw. ocena zgodności poszczególnych dokumentów strategicznych ze średniookresowym horyzontalnym dokumentem, jakim jest strategia rozwoju kraju). Rozwiązanie to wprowadzone *ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* stanowi ważny instrument koordynacji podejmowanych działań rozwojowych, który zmierza do ukierunkowania strategii sektorowych, dziedzinowych, rozwoju regionalnego, strategii ponadregionalnych, jak również programów rozwoju na realizację celu głównego i priorytetów określonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju. Ocena taka odbywa się przede wszystkim na płaszczyźnie zgodności celów i priorytetów, instrumentów realizacji oraz systemu monitorowania wdrażanych działań. Opiniowanie uwzględniać będzie najistotniejsze kwestie rozwojowe, w tym odnoszące się do spójności społeczno-gospodarczo-terytorialnej, realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, zestawu wskaźników czy ram finansowych strategii/programu. Istotnym elementem oceny zgodności będzie kryterium wynikające z programów konwergencji (tworzenie stabilnych podstaw makroekonomicznych rozwoju gospodarczego kraju), jak również z Krajowego Programu Reform (realizacja celów odnowionej Strategii Lizbońskiej). Opiniowanie obejmować będzie także wymogi formalno-

tryb prac nad dokumentami
»

prawne wynikające z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Szczegółowy tryb i sposób dokonywania oceny zgodności ustali Minister Rozwoju Regionalnego.

Prace nad długo- i średniookresowymi dokumentami horyzontalnymi oraz strategiami rozwoju będą odbywać się w ramach **grup roboczych** powołanych z przedstawicieli poszczególnych resortów oraz ekspertów w danych obszarach tematycznych. W pracach grup roboczych powinni m.in. brać udział przedstawiciele Ministerstwa Finansów (w tym z jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za budżet zadaniowy).

Projekty dokumentów (strategii rozwoju, programów) poddawane będą **procesowi konsultacji**, tj.:

- konsultacjom międzyresortowym;
- konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, reprezentatywnymi przedstawicielami środowisk naukowych, gospodarczych, związkowych, pracodawców, organizacji pozarządowych..

Dodatkowo strategię rozwoju będą podlegać konsultacjom z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekty dokumentów muszą również podlegać ocenie oddziaływania na środowisko, zgodnie z *ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227)*.

W odniesieniu do dokumentów horyzontalnych, po konsultacjach społecznych, KPRM lub MRR przedstawia projekt dokumentu Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju, a następnie Komitetowi Rady Ministrów i Radzie Ministrów. W odniesieniu do innych strategii i programów rozwoju, po konsultacjach, projekty dokumentów przedkładane są przez właściwego ministra Komitetowi Koordynacyjnemu, a następnie Komitetowi Rady Ministrów z opinią dotyczącą zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Po przyjęciu dokumentów przez Komitet Rady Ministrów, projekty te zostają przekazane Radzie Ministrów. Rada Ministrów przyjmuje dokumenty w trybie uchwały.

Istotne znaczenie dla koordynacji przedsięwzięć rozwojowych w skali kraju będzie mieć uchwalenie przepisu (w ramach nowelizowanej ustawy o finansach publicznych), zgodnie z którym zaplanowanie wydatków na inwestycje budowlane państwowych jednostek budżetowych oraz dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, których wartość kosztorysowa przekracza 300 mln zł, wymaga uzyskania opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o zgodności przewidywanego przedsięwzięcia inwestycyjnego z odpowiednimi strategiami rozwoju, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Wprowadzony zostanie obowiązek przygotowywania **co trzy lata** przez Ministra Rozwoju Regionalnego **raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym**. Raport będzie zawierać analizę kierunków rozwojowych, ocenę skuteczności realizacji celów rozwoju kraju wskazanych w strategiach i programach oraz rekomendacje dla polityki rozwoju kraju, z uwzględnieniem rozwoju regionów, sektorów lub dziedzin oraz rozwoju przestrzennego. Raport oceniać będzie poziom i tempo rozwoju w wyżej wymienionych obszarach na tle UE. Raport będzie przedkładany Komitetowi Koordynacyjnemu do opinii, a następnie Radzie Ministrów, która przyjmuje raport w drodze

uchwały. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego informuje Sejm i Senat o przyjęciu raportu przez Radę Ministrów. **Wnioski z raportu stanowiąc będą podstawę do aktualizacji obowiązujących strategii rozwoju i programów.** Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie skuteczności i efektywności polityki rozwoju kraju, w tym przez poprawę jakości zarządzania strategicznego rozwojem.

3.3 Rozwiązania w ramach podsystemu wdrażania

3.3.1 System monitorowania i ewaluacji oraz zapewnienie jednolitych standardów w systemie zarządzania strategicznego

W celu zapewnienia sprawnej, rzetelnej i kompleksowej oceny realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju konieczne jest **polepszenie jakości monitorowania i sprawozdawczości** obowiązującej dotychczas w ramach SRK.

Sprzyjać temu będą m.in. następujące rozwiązania:

- ograniczenie liczby obowiązujących dokumentów strategicznych (w tym liczby strategii sektorowych),
- wyraźne przyporządkowanie obowiązujących strategii sektorowych do poszczególnych priorytetów ŚSRK,
- konieczność zapewnienia środków finansowych dla realizowanych dokumentów strategicznych (w tym wymóg przedstawienia planu finansowego w przypadku programów).

coroczna ocena realizacji ŚSRK
»

Informacja obrazująca stan realizacji ŚSRK w danym roku, z uwzględnieniem stopnia osiągnięcia celów długookresowej strategii rozwoju kraju, powinna być sporządzana przez jednostkę koordynującą proces zarządzania strategicznego (MRR) w oparciu o informacje nadesłane z poszczególnych resortów i urzędów centralnych. Wkłady te powinny obejmować opis zrealizowanych w danym roku działań w ramach poszczególnych strategii sektorowych oraz innych dokumentów programowych (np. będących narzędziami wykonawczymi dla strategii), za realizację których odpowiedzialny jest dany resort. Powinny one także wskazywać źródła finansowania i wysokość środków przeznaczonych w danym roku na realizację działań w ścisłym odniesieniu do założeń przyjętych na dany rok w dokumentach strategicznych. Jednocześnie, resorty powinny przedstawiać wyjaśnienia w przypadku opóźnień w stosunku do założonych w dokumentach strategicznych harmonogramów i wskaźników na dany rok, czy też w przypadku zaniechania realizacji zadań wynikających ze ŚSRK.

Podstawowym punktem odniesienia w monitorowaniu realizacji ŚSRK powinny być zawarte w tym dokumencie wskaźniki realizacji.

Dotrzymanie powyższych warunków wymaga **prowadzenia stałego monitoringu realizacji założeń dokumentów strategicznych** poszczególnych instytucji, a w konsekwencji osiągnięcia celów ŚSRK. Monitoring ten powinien być prowadzony w poszczególnych instytucjach w ramach odpowiednich komórek zajmujących się programowaniem strategicznym, tak aby na czas sprostać wymogom corocznego przedkładania do jednostki koordynującej wkładów do informacji o realizacji celów ŚSRK w określonym układzie. Szczegółowe wymogi dla prowadzenia odpowiedniej jakości i w określonej systematyce procesu monitorowania i sprawozdawczości będą przedstawione w odrębnym dokumencie, gdzie będą też określone ramy dla prowadzenia ewaluacji, której podstawowe założenia przedstawione są poniżej.

Celem zapewnienia odpowiedniej jakości tworzonych dokumentów na potrzeby prowadzenia polityki rozwoju proponuje się nałożyć na poszczególne organy **obowiązek dokonywania ewaluacji ex-ante projektowanych programów rozwoju**. Przeprowadzenie **niezależnej oceny przed przyjęciem dokumentu** do realizacji ma wpłynąć na podniesienie jakości procesu programowania strategicznego. Wprowadzenie tego elementu wzmacnia w ten sposób rolę ewaluacji jako narzędzia obiektywnej oceny projektu, programu lub polityki.

Ponadto, zgodnie z informacjami w części 3.2.1, przewiduje się prowadzenie kompleksowych przedsięwzięć dotyczących ewaluacji działań prowadzonych przez jednostki administracji publicznej w ramach poszczególnych sektorów gospodarki, a także szeroko rozumianych polityk publicznych. Przewiduje się, iż będzie to proces ciągły, funkcjonujący jako **stałe narzędzie oceny efektywności polityk publicznych** i działań założonych w ich ramach. Służyć temu będzie także współpraca, w szczególności w zakresie ewaluacji polityk i działań dotyczących realizacji celów ŚSRK, między ośrodkiem badawczo-prognostycznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego a innymi ministerstwami .

Dodatkowym, istotnym elementem oceny polityki rozwoju, w tym wspomagającym proces oceny realizacji ŚSRK, będzie przygotowywany co trzy lata kompleksowy **raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym**. Rola i funkcja tego dokumentu została opisana powyżej.

Celem stworzenia jednolitych standardów, zostanie opracowana i upowszechniona metodologia tworzenia i realizacji dokumentów strategicznych w postaci **podręcznika metodologicznego**. Będzie on zawierał wytyczne i/lub dobre wzorce dla zakresu i struktury dokumentów strategicznych oraz systemu monitorowania i ewaluacji, a także rozwijał ideę myślenia strategicznego w działaniach administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, tak aby można było skutecznie planować i realizować cele i zadania rozwoju kraju. W procesie tym pożądanym jest wykorzystanie rozwiązań wypracowanych na potrzeby zarządzania i wdrażania polityki spójności, ze względu na nowoczesne narzędzia jakimi ona dysponuje, jak i skuteczność w ich zastosowaniu.

Kolejnym elementem będzie zaproponowanie i upowszechnienie jednolitego zestawu podstawowych zagadnień z zakresu programowania strategicznego w postaci **słownika pojęciowego**. Słownik taki będzie obejmować pojęcia dotyczące przedmiotowych i instytucjonalnych ram programowania (np. przesłanki i kategorie programowania, dokumenty strategiczne, instytucje i mechanizmy polityki rozwoju, ewaluacja polityki rozwoju) oraz podstawowe pojęcia i definicje w głównych obszarach programowania (społeczno-gospodarczym, regionalnym, przestrzennym).

Działaniom tym służyć będzie m.in. przygotowywany obecnie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego **projekt** w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (priorytet V „Dobre rządzenie”) pn. „**Wzmacnianie zdolności administracji publicznej w zakresie opracowywania i wdrażania programów i strategii**”, adresowany do pracowników administracji publicznej.

Projekt stanowi odpowiedź na istniejące mankamenty funkcjonowania systemu programowania strategicznego w Polsce, jak również wyzwania związane z pełniejszym włączaniem się Polski w działania rozwojowe programowane na szczeblu UE.

Celem projektu jest przede wszystkim.:

- zapewnienie niezbędnych umiejętności pracownikom administracji publicznej zaangażowanym w proces programowania strategicznego w zakresie dokonywania

analiz potrzeb rozwojowych, przygotowywania dokumentów strategicznych oraz monitorowania stopnia osiągnięcia celów w nich przewidzianych,

- propagowanie wiedzy z zakresu programowania strategicznego.

W wyniku realizacji projektu zakłada się uzyskanie następujących rezultatów:

- ⇒ wdrożenie i zapewnienie przestrzegania właściwych procedur postępowania usprawniających koordynację procesu programowania strategicznego,
- ⇒ zidentyfikowanie zasobów zaangażowanych w proces programowania strategicznego - administracja rządowa, administracja samorządowa,
- ⇒ nabycie przez pracowników administracji rządowej i samorządowej, zaangażowanych w proces programowania strategicznego, umiejętności analizy potrzeb w zakresie programowanych działań rozwojowych, przygotowywania dokumentów strategicznych oraz monitorowania stopnia osiągnięcia celów przewidzianych w dokumentach strategicznych,
- ⇒ polepszenie jakości przygotowywanych dokumentów strategicznych oraz zwiększenie spójności między poszczególnymi dokumentami,
- ⇒ upowszechnienie wiedzy z zakresu programowania strategicznego (w tym poprzez publikacje metodologiczne oraz konferencje).

Wypracowanie dobrych wzorców i ich upowszechnienie pozwoli na zwiększenie zdolności administracji publicznej do przygotowywania i wdrażania dokumentów strategicznych. Jednocześnie sprzyjać będzie lepszej koordynacji programowania działań rozwojowych w kraju. Zapewnienie spójności programowania rozwoju kraju z procesem wdrażania budżetu zadaniowego pozwoli na przeniesienie idei myślenia strategicznego na wieloletnie programowanie budżetowe.

3.3.2 Zapewnienie skutecznego finansowania polityki rozwoju

Dla skutecznej odpowiedzi na wyzwania (określone w rozdziale II) niezbędne jest wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu systemu finansów publicznych w kilku kluczowych z punktu widzenia polityki rozwoju obszarach: wieloletnie planowanie finansowe, sposób konstruowania Ustawy budżetowej, wprowadzenie budżetu zadaniowego, określenie na nowo roli kontraktu wojewódzkiego, uporządkowanie systemu klasyfikacji budżetowej, ujednoczenie i uelastycznienie zasad wdrożeniowych i zmniejszenie liczby pozycji klasyfikacji budżetowej.

Finansowanie polityki rozwoju musi uwzględniać przyjęte przez Radę Ministrów w corocznej aktualizacji Programu Konwergencji (lub Programu Stabilności lub jego corocznych aktualizacjach) **priorytetowe obszary polityki fiskalnej rządu** oraz **ograniczenia wynikające z przyjętej ścieżki fiskalnej**.

Proponowane poniżej rozwiązania są spójne z zapisami projektu ustawy o finansach publicznych (przyjętej przez Radę Ministrów 17 października 2008 r.), jednak część z nich to propozycje rozwiązań docelowych, wykraczających poza obecne zapisy tej ustawy ; stanowią one przesłankę do dalszej dyskusji nad usprawnieniem sposobu finansowania polityki rozwoju.

a) **Wieloletni plan finansowy państwa – podstawą do określania środków finansowych na realizację długookresowych celów rozwojowych kraju**

Podstawowym dokumentem określającym środki na realizację polityki rozwoju powinien być **wieloletni plan finansowy państwa.**

„wieloletni
plan
finansowy”
»

Okres jego obowiązywania powinien być docelowo równy okresowi realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju. Projekt ustawy o finansach publicznych przewiduje opracowanie czteroletniego, „kroczącego” planu finansowego – Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Będzie on mógł stać się ważnym narzędziem skutecznego planowania średniookresowego. Wieloletni Plan Finansowy Państwa będzie ustalać wieloletnią prognozę środków na realizację działań rozwojowych finansowanych z budżetu państwa.,

patrz
kontrakty
wojewódzkie
str. 40

Zakłada się, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa zawierać będzie m.in. prognozę wydatków budżetu państwa, w tym na realizację działań rozwojowych kraju:

- a) według priorytetów i głównych kierunków interwencji wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, w tym odnoszących się do zagadnień przestrzennych i regionalnych objętych kontraktami wojewódzkimi,
- b) z uwzględnieniem podziału na źródła finansowania,
- c) na każdy rok realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa zawierać będzie także zestawienie programów rozwojowych przyjętych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o prowadzeniu polityki rozwoju.

Wariant docelowy

Docelowo wieloletni plan powinien obejmować nie tylko wydatki budżetu państwa, ale wszystkie środki publiczne i określać limity środków na rozwój w całym sektorze finansów publicznych.

Limity wydatków określone w planie powinny wynikać z sumy środków, które rząd przeznaczy na działalność rozwojową pochodzącą ze źródeł budżetu państwa, funduszy celowych i źródeł zagranicznych stanowiących dochód budżetu państwa w perspektywie wieloletniej. Dodatkowo, wskazane byłoby indykatywne określanie sumy środków, przeznaczanych na cele rozwojowe, nie stanowiących dochodów budżetu. Suma środków na działalność rozwojową rządu powinna być określona jako suma:

- zobowiązań wieloletnich UE,
- wymaganego współfinansowania ze strony budżetu dla środków UE,
- innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,
- krajowych środków publicznych przeznaczonych na realizację polityki rozwoju (oprócz środków zaangażowanych w programy współfinansowane przez UE).

Łączna suma środków przeznaczona na działania rozwojowe w horyzoncie wieloletnim byłaby określana jako: wariant 1 - procent PKB (ew. procent wydatków publicznych lub budżetu), wariant 2 - w odniesieniu do zakładanych efektów rzeczowych (liczba kilometrów autostrad, programy rynku pracy, poziom inwestycji publicznych, nakłady na naukę, itp.). W obu wariantach należałoby uwzględnić prognozy sytuacji makroekonomicznej. Plan nie powinien być konstruowany jako sprawozdanie z już

poczynionych zobowiązań – tzn. nie powinien stanowić prostej ekstrapolacji dotychczas ponoszonych wydatków. Aktywna polityka prorozwojowa wymaga racjonalizacji (dokonania przeglądu) wydatków – w tym poprzez stopniowe grupowanie różnych tytułów wydatków budżetowych w zdefiniowanych obszarach priorytetowych.

Plan finansowy byłby przyjmowany w formie: wariant 1 - rozporządzenia Rady Ministrów (lub jej uchwałą), wariant 2 - ustawy, wariant 3 - rodzaju umowy społecznej (kontraktu) pomiędzy głównymi partnerami rozwoju społeczno-gospodarczego: rządem, samorządami terytorialnymi, partnerami społeczno-gospodarczymi. Wady i zalety dwóch pierwszych rozwiązań są powszechnie znane, w wariacie trzecim (umowa) można się spodziewać, że zgoda wszystkich najważniejszych podmiotów na początku realizacji planu będzie skutecznym gwarantem określonych sum w Ustawie budżetowej dla kolejnych lat obowiązywania wieloletniego planu finansowego. W praktyce można zastosować wariant mieszany – rozporządzenie lub uchwała mogłaby być wsparta rodzajem umowy z partnerami społeczno-gospodarczymi.

Zmiany planu byłyby możliwe w przypadku drastycznych zmian sytuacji makroekonomicznej lub katastrof naturalnych oraz zmian systemowych, które mogą wpłynąć na plan finansowy, powodując, że konieczne będzie dokonanie w nim korekt.

Corocznie byłaby dokonywana **łączna** ocena strategiczna realizacji planu wydatków finansowych wraz z oceną stopnia realizacji SRK (ŚSRK), a także oceną skuteczności i efektywności stosowanych instrumentów.

Wdrożenie planowania wydatków rozwojowych w oparciu o wieloletni plan finansowy powinno współgrać z planami dotyczącymi budżetu zadaniowego.

b)Koncepcja ustawy budżetowej jako skutecznego narzędzia realizacji polityki rozwoju – budżet zadaniowy, przegląd pozycji klasyfikacji budżetowej

Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowania ustaw budżetowych na kolejne lata swojego obowiązywania, przy czym Plan ten jest aktualizowany corocznie. .

Sposób określania środków finansowych w Ustawie budżetowej. Ustawa budżetowa zawierałaby wyodrębnioną część poświęconą polityce rozwoju. W jej ramach wydatki planowane byłyby w układzie priorytetów określonych w wieloletnim planie finansowym (czyli *de facto* w SRK). W ramach tych priorytetów określane byłyby środki przeznaczone na realizację programów operacyjnych (współfinansowanych przez UE), programów rozwoju (czyli innych programów rozwojowych współfinansowanych przez budżet państwa) oraz wydatków innego typu nie mieszczących się w dwóch powyższych kategoriach, ale zaliczających się do wydatków rozwojowych. Obecnie w uzasadnieniu do ustawy budżetowej przewiduje się umieszczenie zestawienia zadań budżetowych z wyodrębnieniem:

a) wydatków na inwestycje i dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,

b) wydatków na programy wieloletnie (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych),

jak również zawiera:

- wykaz programów finansowanych z udziałem środków unijnych i innych zagranicznych oraz

- wykaz wieloletnich limitów zobowiązań w kolejnych latach realizacji programów realizowanych z udziałem środków europejskich wraz z wykazem wieloletnich limitów wydatków realizowanych w ich ramach.

W pierwszym okresie uruchamiania opisywanego nowego systemu do tych wydatków należałoby też zaliczyć pożyczki instytucji międzynarodowych przeznaczone na konkretne zadania, programy wieloletnie, inne specjalne pozycje klasyfikacji budżetowej (czasem bardzo niewielkie), przeznaczone na realizację różnych projektów i programów związanych z celem danego priorytetu. Takie podejście pozwoliłoby na dokonanie grupowania różnych wydatków rozwojowych oraz w konsekwencji na doprowadzenie do **racjonalizacji wydatków** budżetowych (likwidacja niektórych tytułów, powiązanie ich w ramy realizacyjne programów). Zakłada się, że z biegiem czasu stopniowo zmniejszałby się udział środków nie określanych w ramach programów operacyjnych i rozwojowych.

W przypadku niemożności podzielenia całości limitu środków przewidzianych w wieloletnim planie finansowym oraz dla zachowania elastyczności programowania tworzonoby **rezerwę**, która: wariant 1 - byłaby przypisana poszczególnym priorytetom lub wariant 2 – dotyczyłaby całości wydatków rozwojowych. Suma środków określonych w programach i innych pozycjach klasyfikacji budżetowej oraz w rezerwie łącznie odpowiadałaby limitowi określone w wieloletnim planie finansowym. Ze względu na fakt, że możliwości szczegółowego określania wydatków dla odleglejszych lat są niskie (w sytuacji kiedy znaczny udział wydatków nie będzie programowany w postaci programów operacyjnych czy rozwojowych), należy przypuszczać, że wielkość rezerw przewidywanych dla kolejnych lat będzie większa niż dla danego roku budżetowego.

Dla przejrzystości, możnaby także zamieszczać informację odnoszącą się do wydatków rozwojowych nie ujmowanych w budżecie państwa.

Dla każdego z programów w ustawie budżetowej **docelowo** powinny zostać określone podstawowe wskaźniki rzeczowe. W ten sposób dokonano by się wprowadzenie zasad **budżetu zadaniowego**. Proces ten może być rozłożony na kilka lat i obejmować stopniowo coraz więcej programów i wydatków – istotne jest, aby wskaźniki te były powiązane z celami strategicznymi poszczególnych priorytetów określonych w wieloletnim planie finansowym (wymienionych w SRK). Umieszczenie w ustawie budżetowej wskaźników rzeczowych w układzie wieloletnim i jednorocznym powinno być powiązane z procesem analizy skuteczności realizacji programów wydatków rozwojowych.

Limity wydatków na działalność rozwojową ustalane byłyby dla danego roku budżetowego i informacyjnie dla kolejnych 3 lat. W pierwszym roku obowiązywania wieloletniego planu finansowego limity w ustawie budżetowej odpowiadałyby limitom określonym w planie wieloletnim – ogółem oraz dla poszczególnych priorytetów. W kolejnych latach Ustawa budżetowa brałaby pod uwagę analizę skuteczności realizacji programów.

Łącznie, w danym roku budżetowym nie można byłoby wydać więcej na dany priorytet (np. transport lub rozwój regionalny) niż limit określony w Ustawie budżetowej. Możliwe byłoby jednak:

- wariant 1 – przesuwanie środków pomiędzy poszczególnymi programami w obrębie danych priorytetów (na podstawie analizy dokonywanej do października w danym roku budżetowym) lub
- wariant 2 – wykorzystanie rezerw przypisanych do danego priorytetu (bez konieczności przenoszenia środków w ciągu roku pomiędzy programami – niewykorzystane środki

przepadają lub przechodzą na kolejne lata w zależności od wyników analizy skuteczności realizacji programów i innych wydatków rozwojowych).

Analiza skuteczności realizacji programów i wydatków rozwojowych określonych w Ustawie budżetowej byłaby dokonywana rokrocznie przez Ministerstwo Finansów i MRR wraz z analizą przedstawianych przez poszczególne ministerstwa planów wydatków na te pozycje na kolejny rok (z perspektywą wieloletnią). Analiza powinna być dokonywana przed przyjęciem przez Rząd projektu Ustawy budżetowej. Na tej podstawie:

- podejmowane byłyby decyzje o ewentualnym przesuwaniu środków pomiędzy programami lub ewentualnie uruchamianiu rezerw w danym roku budżetowym oraz
- podejmowane byłyby decyzje dotyczące pozostawienia bez zmian, zwiększenia bądź zmniejszenia wydatków w kolejnym roku budżetowym dla poszczególnych programów i wydatków budżetowych w ramach limitów określonych dla danych priorytetów.

Efekty zastosowania powyższego mechanizmu (m.in. powiązania procesu planowania budżetowego z analizą skuteczności wykorzystania środków w programach rozwojowych) byłyby następujące:

- środki finansowe niewykorzystane na realizację programu w danym roku przepadałyby, ale kolejne transze byłyby dostępne od początku roku, jeśli zostałyby właściwie zaplanowane. Nie byłoby więc potrzeby stosowania mało efektywnego mechanizmu tzw. środków niewygasających,
- proces planowania budżetowego stałby się instrumentem osiągania strategicznych celów rozwoju i oceny skuteczności systemu instytucjonalnego – biorących udział w realizacji i zarządzaniu poszczególnymi programami,
- zapisy ustawy budżetowej określałyby zadania do wykonania dla poszczególnych instytucji, a następnie byłyby podstawą do oceny jakości działania poszczególnych instytucji zarządzających i realizujących poszczególne programy. To z kolei mogłoby pociągać za sobą propozycje zmian organizacyjnych, wprowadzenie systemu nagród i kar dla całej administracji publicznej, tj. wprowadzenie metod zarządzania przez cele do sfery publicznej.

Przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2008 r. projekt ustawy o finansach publicznych (obecnie na etapie prac sejmowych) po części wychodzi naprzeciw zdiagnozowanym potrzebom, wprowadzając – jak wspomniano wyżej - do polskiego systemu finansów publicznych Wieloletni Plan Finansowy Państwa (pierwszy na lata 2009-2012). Będzie on zawierać m.in. prognozę założeń makroekonomicznych, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów i wydatków budżetu państwa, kwoty deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Wieloletnie planowanie finansowe ma również dotyczyć samorządów terytorialnych.

Zaproponowano także wprowadzanie kolejnych elementów budżetu zadaniowego, którego konstrukcja opiera się przede wszystkim na sporządzaniu planu wydatków na konkretne zadania.

Zgodnie z projektem ustawy, konieczne będzie uwzględnianie w założeniach do projektu budżetu na następny rok kierunków działań zawartych w Programie Konwergencji i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

c) Kontrakty wojewódzkie - partnerstwo dla realizacji polityki rozwoju

W celu poprawy efektywności i zapewnienia synergii działań podejmowanych przez różne podmioty publiczne dla osiągnięcia celów rozwojowych, instrument - znany dziś pod nazwą kontrakt wojewódzki - musi ulec znaczącym zmianom, zarówno co do swojej roli w systemie zarządzania strategicznego, jak i treści.

Czym jest nowy kontrakt wojewódzki?

kontrakty
wojewódzkie
»

Jest to instrument zapewniający koordynację działań różnych podmiotów publicznych reprezentowanych: **wariant I** - z jednej strony przez Ministra Rozwoju Regionalnego, a z drugiej przez samorząd województwa, **wariant II** - z jednej strony przez rząd RP – a z drugiej przez inne podmioty publiczne (samorządowe ?) dla osiągnięcia wspólnie uzgodnionych celów rozwojowych na poziomie kraju, regionów lub innych obszarów (obszarów strategicznej interwencji państwa). Kontrakty są podstawą do programowania działań i określania zasad wyboru projektów w ramach programów rozwoju, zarówno w programach zarządzanych przez Rząd (w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych), jak i samorząd terytorialny oraz ewentualnie przez inne podmioty publiczne. Kontrakty nie są jako takie podstawą prawną dla przekazywania środków finansowych z budżetu państwa – rolę tę pełnią programy rozwoju i inne przewidziane ustawowo instrumenty finansowe. Niemniej jednak, na podstawie kontraktów są określone środki finansowe w ramach różnych programów realizowanych przez umawiające się strony.

Kontrakt obejmuje wybrane działania administracji publicznej, mające najistotniejsze znaczenie dla procesów rozwojowych, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i obszaru strategicznej interwencji (obszary problemowe). Jest swoistego rodzaju spisem nie tyle przekazywanych środków z jednej instytucji do drugiej, a raczej odzwierciedleniem wkładu każdej ze stron w realizację wspólnie uzgodnionych celów interwencji. **Przedmiotem negocjacji** są więc zarówno cele i priorytety polityki rozwoju w odniesieniu do terytorium (regionu, obszaru strategicznej interwencji), cele i priorytety polityk sektorowych (poza strategicznymi celami rozwojowymi, które są określane i konsultowane na etapie przygotowywania średnio- i długookresowych dokumentów strategicznych), jak i strategiczne inwestycje i programy (np. z zakresu zasobów ludzkich).

Specjalna część kontraktu może być poświęcona działaniom MRR i innych podmiotów w obszarze polityki regionalnej – tę część kontraktu należy traktować jako uzupełnienie działań polityk sektorowych dla osiągnięcia celów określonych w ramach polityki regionalnej państwa. Takie podejście, w powiązaniu z propozycjami zawartymi w części 3.1.1 niniejszego dokumentu, umożliwi uczynienie polityki regionalnej domeną działalności całego rządu, a nie tylko sprawą Ministra Rozwoju Regionalnego.

Przedstawiciel rządu przystępuje do negocjowania kontraktu w imieniu całego rządu i po uzgodnieniu stanowiska z odpowiednimi ministrami sektorowymi. Owocem tych wstępnych prac jest przygotowanie **założeń kontraktu** obejmującego nie tylko szacunek kwot związanych z kontraktem (niezbędnych do sfinansowania przez wszystkie strony kontraktu), ale także konkretnych przedsięwzięć (projektów, grup projektów, programów) zlokalizowanych w danym województwie (lub obszarze strategicznej interwencji) niezbędnych do realizacji celów polityki rozwojowej w okresie objętym kontraktem. Analogicznie, samorząd województwa przed przystąpieniem do negocjacji kontraktu wojewódzkiego z rządem uzgadnia stanowisko regionu z właściwymi partnerami samorządowymi, społecznymi i gospodarczymi. Obok aktywnych dotychczas partnerów

społecznych, będą to również podmioty takie jak np. sektor bankowy czy największe przedsiębiorstwa.

Docelowo **okres obowiązywania kontraktu wojewódzkiego powinien być zgodny z okresem obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju**. Przygotowanie założeń kontraktu odbywać się będzie równolegle z pracami nad aktualizacją ŚSRK (i ew. krajową strategią rozwoju regionalnego) i powinno ono poprzedzać ustalenia strategii sektorowych i programów regionalnych.

Zakłada się, że w celu wypracowania szczegółowych zasad negocjacji i dobrego funkcjonowania nowej generacji systemu kontraktów wojewódzkich zostanie przeprowadzony pilotaż włączający administrację rządową szczebla krajowego i administrację publiczną z terenu jednego-dwóch województw⁷. Wprowadzenie nowego systemu kontraktów wojewódzkich dla wszystkich województw wydaje się możliwe począwszy od roku 2010 wraz z początkiem obowiązywania nowej krajowej strategii rozwoju regionalnego i po odpowiednich dostosowaniach w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz Ustawie o finansach publicznych.

d) programy wieloletnie jako element polityki rozwoju

Programy wieloletnie powinny stanowić integralną część polityki rozwoju, prowadzonej zgodnie z głównymi dokumentami programowymi, przyjętymi przez Radę Ministrów, w tym w szczególności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz narodową strategią spójności.

W związku z tym, programy wieloletnie powinny być spójne z celami i priorytetami określonymi w tych dokumentach oraz podlegać takim samym wymogom jak pozostałe programy rozwojowe. Wymogi te zostały określone w znowelizowanej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Programy wieloletnie nie powinny być tworzone – tak jak to miało miejsce dotychczas - odrębnie dla poszczególnych inwestycji, ale powinny dotyczyć całych sektorów i wpisywać się w realizowane strategie sektorowe.

Tworzenie programów wieloletnich powinno mieć na celu osiągnięcie jak największych mierzalnych efektów ekonomicznych i być skorelowane z innymi narzędziami polityki rozwoju, takimi jak np. programy operacyjne współfinansowane ze środków unijnych. Dlatego też pierwszym etapem prac nad konstruowaniem programu wieloletniego powinno być zweryfikowanie, czy dane działania nie są już finansowane (bądź możliwe do sfinansowania) z innych źródeł.

Struktura programów wieloletnich powinna być taka sama, jak w przypadku innych programów rozwoju, tj. zawierać w szczególności diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do obszaru objętego programowaniem wraz z wynikami ewaluacji ex ante, cel główny oraz cele szczegółowe wraz z określonymi wskaźnikami, priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, sposób monitorowania, plan finansowy, podstawowe założenia systemu realizacji. Jednocześnie programy te powinny zawierać informacje o których mowa w art. 117 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

⁷ Wstępnie chęć współpracy przy wypracowywaniu szczegółowych zasad kontraktu wojewódzkiego i objęciu pilotażem zgłosiło już województwo pomorskie.

W celu zapewnienia zgodności programów wieloletnich z celami polityki rozwojowej oraz wymaganej struktury tych dokumentów, **wprowadza się wymóg zaopiniowania tychże programów, z wyjątkiem programów odnoszących się do obronności i bezpieczeństwa państwa, przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.** Minister do spraw rozwoju regionalnego będzie przedstawiał Radzie Ministrów opinię o zgodności programów wieloletnich ze średniookresową strategią rozwoju kraju, co będzie stanowiło podstawę do przyjęcia tego dokumentu. Kwestie dotyczące obowiązku opiniowania zgodności programów wieloletnich zostały unormowane w art. 117 ust.6 znowelizowanej ustawy o finansach publicznych (w ramach ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) oraz w art. 15 ust. 4 pkt. 2 i art.19 ust. 2 znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

* * *

Przedstawiony model zarządzania rozwojem, w tym uporządkowania programowania strategicznego i zarysowania wymogów wdrażania, obejmuje szeroki wachlarz zagadnień – tak metodologicznych, merytorycznych, jak i instytucjonalnych i organizacyjnych. Powinien on przyczynić się do podniesienia strategicznego zarządzania i programowania na wyższy poziom, a przez to do lepszej realizacji celów rozwojowych kraju. Szczególne znaczenie dla zapewnienia skuteczności tych działań będzie mieć nie tylko zaangażowanie wysokokwalifikowanych kadr do tego procesu oraz wykorzystanie zaplecza ekspercko-doradczego i szerokiego grona partnerów społeczno-gospodarczych, ale też wypracowanie i wdrożenie zasad koordynacji polityki rozwoju na szczeblu krajowym i regionalnym oraz między tymi szczeblami. Problematyka ta będzie dalej kształtowana w ramach prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego i aktualizacją Strategii Rozwoju Kraju 2007–2013, jak też innych działań programowych i wdrożeniowych.

Załącznik nr 1. Typologia dokumentów strategicznych

SZCZEBEL KRAJOWY:

Proponuje się wyodrębnić następujące kategorie dokumentów strategicznych:

A. Dokumenty horyzontalne – kategoria ta odnosi się do dokumentów, które swym zakresem tematycznym obejmują najistotniejsze kwestie rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, również w ujęciu regionalnym, umiejscawiając je w uwarunkowaniach przestrzennych. Dokumenty te z uwagi na swój zakres tematyczny będą - z jednej strony - spajać różne działania rozwojowe podejmowane w kraju, z drugiej zaś - koordynować je. Wśród dokumentów horyzontalnych wyróżnić należy dokumenty długookresowe oraz średniookresowe.

i) horyzontalne dokumenty długookresowe – w tej kategorii będą mieściły się dokumenty o horyzoncie czasowym 15 lat i dłużej.

Do systemu programowania strategicznego wprowadza się dokument o długim horyzoncie czasowym tj. *długookresową strategię rozwoju kraju*.

▪ długookresowa strategia rozwoju kraju (DSRK)

Rola i zawartość dokumentu

Długookresowa strategia rozwoju kraju będzie dokumentem ogólnym, zawierającym w szczególności:

*długookresowa
strategia
rozwoju kraju*

»

- **główne trendy i wyzwania**, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym;
- **kompleksową społeczno-gospodarczą koncepcję rozwoju kraju w perspektywie do roku 2030** z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego;
- **scenariusze rozwojowe**, uwzględniające cele i zasady zrównoważonego rozwoju,
- **uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne przestrzennego rozwoju kraju**
- **cele, kierunki i priorytety przestrzennego rozwoju i zagospodarowania kraju** wraz ze sposobami ich realizacji.

Wprowadzenie do długookresowej strategii rozwoju kraju aspektu przestrzennego, równorzędne do pozostałych, ma na celu umożliwienie prowadzenia długoterminowej krajowej polityki przestrzennej. W części odnoszącej się do rozwoju przestrzennego długookresowa strategia rozwoju kraju określa w szczególności **podstawowe elementy struktury przestrzennej kraju, zasady realizacji i koordynacji polityk** zmierzających do zapewnienia ładu przestrzennego oraz rekomendacje do uwzględnienia w średniookresowej strategii rozwoju kraju, w tym **wskazania obszarów problemowych o znaczeniu krajowym**.

Szczegółowe rozwinięcie celów długookresowej strategii rozwoju kraju będzie następowało w średniookresowych strategiach, takich jak średniookresowa strategia rozwoju kraju i narodowa strategia spójności.

Realizacja długookresowej strategii rozwojowej umożliwi koordynowanie na poziomie kraju działań różnych podmiotów wokół celów uznanych za nadrzędne oraz pomoże unikać sprzeczności między decyzjami krótkookresowymi a potrzebami długookresowymi.

Horyzont czasowy

Proponuje się, aby długookresowa strategia rozwoju kraju obejmowała okres **do roku 2030** (z wydzielonym okresem do **2020 r.**, odpowiadającym perspektywie finansowej UE).

Relacje z innymi dokumentami

Ustalenia i rekomendacje zawarte w DSRK, w tym wskazania co do obszarów strategicznej interwencji (obszarów problemowych) o znaczeniu krajowym (np. nakreślenie polityki wobec nich), uwzględniane będą w średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Z założenia długookresowa strategia rozwoju kraju w wymiarze przestrzennym ma mieć nieco inny zakres niż koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, o której mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Głównym celem długookresowej strategii rozwoju kraju w tym zakresie jest zapewnienie ładu przestrzennego i jednocześnie wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Dokument ten nie będzie odnosił się jedynie do docelowego zagospodarowania przestrzennego kraju, lecz ma także zawierać część strategiczno-wizyjną przestrzennego rozwoju kraju w perspektywie długookresowej (opartą na paradygmacie rozwoju zrównoważonego). Ponadto długookresowa strategia rozwoju kraju będzie miała doprecyzowany horyzont czasowy, czego nie określają obecne przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stosunku do koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Zakłada się, że docelowo **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju będzie stanowiła element długookresowej strategii rozwoju kraju.**

Monitoring i aktualizacja

Monitorowanie realizacji DSRK odbywać się będzie głównie poprzez monitorowanie realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Raz do roku badany będzie stopień realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju, z uwzględnieniem stopnia osiągnięcia celów długookresowej strategii rozwoju kraju. Stosowną informację na ten temat Prezes Rady Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi.

Podstawę do aktualizacji DSRK stanowić będzie przede wszystkim przygotowywany **co trzy lata** przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego **raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym**, zawierający analizę kierunków rozwojowych, ocenę skuteczności realizacji celów rozwoju kraju wskazanych w strategiach i programach oraz rekomendacje dla polityki rozwoju kraju, z uwzględnieniem polityki regionalnej, polityk sektorowych, odnoszących się do określonych dziedzin oraz elementów przestrzennych.

ii) horyzontalne dokumenty średniookresowe – dokumenty o horyzoncie czasowym 4-10 lat; w tej kategorii mieszczą się następujące dokumenty:

▪ średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK)

Rola i zawartość dokumentu

Średniookresowa strategia rozwoju kraju będzie - podobnie jak dotychczas - **wiodącą strategią rozwojową**.

Zakłada się rozszerzenie zakresu średniookresowej strategii rozwoju kraju („Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015” została przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.), polegające m.in. na **włączeniu do tego dokumentu aspektów przestrzennych** (równoprawnych ze społeczno-gospodarczymi), jako jego integralnej części. Wzmocnione zostaną jednocześnie zadania koordynujące przygotowanie i realizację ŚSRK. Dotyczy to także problematyki realizacji ŚSRK poprzez inne strategie i programy oraz zabezpieczenia finansowego realizacji tych dokumentów programowych.

*średnio-
okresowa
strategia
rozwoju kraju*
»

ŚSRK będzie dokumentem określającym **podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju** w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, realizowanym przez strategie rozwoju oraz przy pomocy programów.

W wymiarze przestrzennym strategia ta będzie stanowić **ramy prowadzenia polityki rozwoju przestrzennego dla wszystkich podmiotów** realizujących tę politykę na poszczególnych szczeblach. Ramy te będą zawierać jasne ustalenia, które zobowiązują jednostki samorządu terytorialnego do konkretnych działań.

Perspektywa średniookresowa pozwala na bardziej skonkretyzowane i szczegółowe sformułowanie treści tego dokumentu. ŚSRK zawierać będzie w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej, regionalnej i przestrzennej kraju z uwzględnieniem stanu środowiska, prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, informację o sposobie uwzględnienia rekomendacji wynikających z ewaluacji ex-ante, cele strategiczne, wskaźniki realizacji, kierunki polityki państwa służące osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju, obszary problemowe o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagające interwencji państwa, założenia systemu realizacji oraz ram finansowych.

Strategia ta będzie także miejscem strategicznych wskazań dla osiągania pożądaných standardów, np. standardów wyposażenia w elementy infrastruktury czy standardów i wskaźników urbanistycznych powiązanych z potrzebą zapewnienia ładu przestrzennego.

Strategiczne zadania państwa

ŚSRK może również ustalać **strategiczne zadania państwa**, rozumiane m.in. jako strategiczne inwestycje oraz zasady uwzględniania ich w programach rozwoju i programach operacyjnych. Warianty lokalizacji tych inwestycji zostaną wyznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego kraju.

Obszary strategicznej interwencji (obszary problemowe) o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym

Szczególne znaczenie będzie mieć **wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji (obszarów problemowych) o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym**, a więc obszarów charakteryzujących się specyficznymi problemami i jednocześnie wykraczającymi poza podział administracyjny kraju. Oprócz ich wyznaczenia, w dokumencie tym znajdują się

elementy/ramy specyficznych polityk wobec tych obszarów. W tym zakresie ŚSRK będzie uwzględniać i konkretyzować zawarte w DSRK rekomendacje i wskazania co do obszarów problemowych. Delimitacja obszarów problemowych będzie dokonana w kierunkowym planie zagospodarowania przestrzennego kraju.

Horyzont czasowy

Dokument ten będzie mieć perspektywę średniookresową o horyzoncie czasowym **4-10 lat**, uwzględniającym okres programowania UE.

Finansowanie

W celu zapewnienia wieloletniego finansowania polityki rozwoju (tj. zabezpieczenia finansowego realizacji ŚSRK i innych strategicznych dokumentów programowych) opracowywany będzie **wieloletni plan finansowy państwa** uwzględniający cele, priorytety i główne kierunki interwencji wskazane w średniookresowej strategii rozwoju kraju i – docelowo - zgodny z okresem jej obowiązywania. Plan finansowy ustalać będzie wieloletnie limity środków na realizację działań rozwojowych finansowanych z budżetu państwa lub za pośrednictwem budżetu państwa.

Wieloletni plan finansowy stanowić będzie podstawę do określenia wydatków na realizację działań rozwojowych w ustawie budżetowej.

Relacje z innymi dokumentami

Jak wspomniano wyżej, średniookresowa strategia rozwoju kraju będzie uwzględniać ustalenia i rekomendacje, w tym wskazania co do obszarów problemowych o znaczeniu krajowym, zawarte w długookresowej strategii rozwoju kraju.

Ponadto będzie **miejszem wskazania ram dla opracowania szczegółowych polityk silnie związanych z ogólną polityką przestrzenną** (np. polityka miejska, ochrony środowiska, transportowa). Zakres tych wskazań i kierunków zależy od skutków przestrzennych, jakie za sobą niesie każda polityka sektorowa.

Jednocześnie **ŚSRK stanowić będzie narzędzie koordynacji innych strategii i programów rozwoju**, w tym za pomocą mechanizmu badania ich zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Projekty innych strategii oraz programów rozwoju będą bowiem przedkładane ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego w celu zaopiniowania pod względem zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju, z uwzględnieniem ustaleń w tym zakresie przyjętych w nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Opiniowanie to nie będzie dotyczyć strategii i programów opracowywanych przez zarządy województw. Aby umożliwić ocenę zgodności w strategiach na okres dłuższy niż horyzont ŚSRK, zostanie w nich wydzielony okres odpowiadający horyzontowi ŚSRK.

Ustalenia ŚSRK dotyczące strategicznych zadań państwa oraz obszarów problemowych będą przekładane na plan zagospodarowania przestrzennego kraju.

Ze ŚSRK powiązane będą również dokumenty programowe, niezbędne do realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w szczególności **Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej** oraz **Program Konwergencji**.

Monitoring i aktualizacja

ŚSRK jako dokument bardziej szczegółowy zawierać będzie wskaźniki realizacji, które będą punktem odniesienia w monitorowaniu jego wdrażania.

Raz do roku badany będzie stopień realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju, z uwzględnieniem stopnia osiągnięcia celów długookresowej strategii rozwoju kraju. Stosowną informację na ten temat Prezes Rady Ministrów będzie przekazywać Sejmowi i Senatowi.

Zakłada się okresową aktualizację ŚSRK, co najmniej raz na cztery lata. **Podstawę do aktualizacji ŚSRK** stanowić będzie przede wszystkim przygotowywany **co trzy lata** przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego **raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym**.

- **horyzontalne dokumenty średniookresowe, które wynikają ze zobowiązań międzynarodowych, w tym narodowa strategia spójności (NSS)**

Szczególnie istotnym dla rozwoju kraju dokumentem jest narodowa strategia spójności (NSS) - dokument opracowywany w celu **zapewnienia realizacji europejskiej polityki spójności** w Polsce, o którym mowa w tytule II w rozdziale II rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Strategią taką są obowiązujące obecnie **Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013**. W kolejnej perspektywie finansowej UE, zawartość i struktura tego dokumentu będzie wynikała z przyjętych rozporządzeń, określających założenia europejskiej polityki spójności.

Nazwa „narodowa strategia spójności” zastąpi pojęcie „plan wykonawczy”, odnoszące się w dotychczasowej *ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* do tego typu dokumentu. NSS to dokument zawierający ramy programowe, realizacyjne i finansowe dla wydatkowania w latach 2007-2013 środków budżetu UE z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności przeznaczonych na wsparcie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w polskich regionach. Środki te będą wydatkowane w ramach 5 krajowych programów operacyjnych (PO), tj. PO Kapitał Ludzki, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Infrastruktura i Środowisko oraz PO Pomoc Techniczna, a także 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO) realizowanych w każdym województwie.

Celem strategicznym NSS 2007-2013 jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

NSS zawiera diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i jego regionów, analizę SWOT, ocenę ex-ante wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz ocenę skutków makroekonomicznych. Dokument formułuje najważniejsze wyzwania dla kraju w perspektywie kolejnych lat oraz określa wizję i cele zmierzające do osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej z krajami Wspólnoty. Prezentuje także alokacje środków finansowych na poszczególne programy operacyjne oraz skrócony system realizacji wraz z opisem poszczególnych PO realizujących cele NSS.

- **pozostałe horyzontalne dokumenty średniookresowe – plan zagospodarowania przestrzennego kraju**

Rola i zawartość dokumentu

Przewiduje się opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego kraju, dokumentu o charakterze operacyjnym (nie będzie on ustalał nowych celów), wspomagającego realizację strategii rozwoju.

Plan ten będzie m. in. ustalał rozmieszczenie strategicznych inwestycji określonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, a także innych inwestycji wynikających z innych strategii rozwoju czy aktów prawnych. W tej części ustalenia planu będą miały charakter wiążący – to znaczy obowiązkowo będą musiały być wprowadzone do planów zagospodarowania przestrzennego województw, a następnie do dokumentów planistycznych sporządzanych na poziomie gminy.

Ponadto, plan będzie określał przewidywane rozmieszczenie: inwestycji celu publicznego o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym wynikających z rekomendacji ujętych w DSRK oraz innych strategii rozwoju; terenów zamkniętych na których będą realizowane zadania o znaczeniu krajowym; obszarów problemowych wskazanych w tych dokumentach; obszarów wymagających ochrony oraz obszarów metropolitalnych.

Plan krajowy będzie podstawą do zapewnienia rezerwy terenów dla strategicznych inwestycji ustalonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych strategiach (sektorowych, ponadregionalnych). W tym celu Rada Ministrów może wydać rozporządzenie w sprawie ustanowienia czasowej rezerwy terenu.

Horyzont czasowy

Zgodny z horyzontem czasowym średniookresowej strategii rozwoju kraju, uwzględniający okres programowania UE.

Relacje z innymi dokumentami

Warianty lokalizacji inwestycji będą podstawą wyboru ostatecznego ulokowania planowanych przedsięwzięć. Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego kraju odnośnie strategicznych inwestycji podlegają obligatoryjnemu uwzględnieniu w planach zagospodarowania przestrzennego województw, skąd z kolei są przenoszone do studiów gminnych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako tzw. ustalenia wiążące tych planów. Tym samym, zostanie zagwarantowana rezerwacja terenów na niższych szczeblach.

B. Dokumenty odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin – strategie rozwoju i programy

- **inne strategie rozwoju (SR)**

Rola i zawartość dokumentów

„Inne strategie rozwoju” - dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju

plan
zagospodarowania
przestrzennego
kraju
»

kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju miast, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane przy pomocy programów.

Strategie te określają w szczególności: diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska i źródełowań przestrzennych, prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, cele rozwoju, wskaźniki realizacji; kierunki interwencji, odpowiednio do rodzaju strategii, w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym, system realizacji oraz ramy finansowe. Strategie rozwoju mogą zawierać inne elementy niż wymienione powyżej - jeżeli wynika to ze zobowiązań międzynarodowych.

„Inne strategie rozwoju” **powinny być spójne pod względem celów i kierunków rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju.** Zachowaniu tej spójności służy wymóg zapewnienia zgodności opracowywanych strategii rozwoju ze ŚSRK. Dodatkowo, strategie rozwoju są poddawane analizie pod kątem spełnienia warunków dotyczących struktury i podstawowych elementów, jakie powinny zawierać te dokumenty, zgodnie ze znowelizowaną *ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Opinia uwzględniająca powyższe kryteria będzie przygotowywana, podobnie jak obecnie, przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a następnie przedkładana wraz z projektem strategii pod obrady Rady Ministrów celem przyjęcia w drodze uchwały.

Ze średniookresowej strategii rozwoju kraju wynikać będzie - poprzez wskazanie w niej kierunków polityki państwa służących osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju oraz wyznaczenie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagających interwencji państwa - jakie strategie rozwoju powinny być opracowane. Dokonanie przeglądu istniejących strategii pod tym względem służyć będzie **ograniczeniu liczby powstających strategii rozwoju** (sektorowych, dziedzinowych i innych), a także będzie prowadzić do **konsolidacji już istniejących strategii w bloki tematyczne**, co przyczyni się do zwiększenia efektywności i przejrzystości całego systemu programowania strategicznego.

Szczególnym rodzajem strategii rozwoju będzie (ponadsektorowa/interdyscyplinarna) **strategia rozwoju miast**. Będzie ona określać podstawowe uwarunkowania (diagnozę sytuacji), cele polityki miejskiej oraz kierunki rozwoju miast. Strategia rozwoju miast zostanie przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Horyzont czasowy

Omawiane dokumenty obejmować będą okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju lub dłuższy, jeżeli wynika to ze specyfiki rozwojowej danego obszaru lub zobowiązań międzynarodowych. W przypadku, gdy strategie rozwoju obejmują okres wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju, w strategiach tych wydziela się okres odpowiadający okresowi obowiązywania ŚSRK.

Relacje z innymi dokumentami

„Inne strategie rozwoju” wynikają bezpośrednio ze średniookresowej strategii rozwoju kraju i są z nią spójne. Są one realizowane przez programy.

Monitoring i aktualizacja

Realizacja poszczególnych strategii rozwoju jest monitorowana poprzez sporządzanie corocznie informacji prezentujących postępy w ich wdrażaniu, wykorzystywanych przy

opracowywaniu informacji o realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju dla Sejmu i Senatu.

Podobnie jak przy innych strategiach, podstawę do aktualizacji SR stanowić będzie przygotowywany **co trzy lata** przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego **raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym**.

▪ krajowa strategia rozwoju regionalnego (KSRR)

Rola i zawartość dokumentu

Do systemu programowania strategicznego wprowadza się krajową strategię rozwoju regionalnego.

Podstawową luką w dotychczasowym systemie dokumentów strategicznych był **brak krajowego dokumentu określającego cele i zasady polityki państwa (rządu) wobec regionów** (funkcję taką do końca 2006 r. pełniła Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006). W obowiązujących dokumentach (SRK 2007-2015, NSRO 2007-2013) zawarta jest problematyka rozwoju regionalnego, jednak brak jest szczegółowych instrumentów oddziaływania na rozwój regionalny, zasad i sposobów działania w zakresie różnych aspektów realizacji polityki regionalnej.

Odpowiedzi na wyzwania stojące w najbliższych latach przed polityką regionalną zostaną zawarte w średniookresowym kompleksowym dokumencie programowym odnoszącym się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w ujęciu regionalnym – **krajowej strategii rozwoju regionalnego**. Dokument ten określi wizję rozwoju regionalnego kraju oraz wyznaczy kierunki interwencji regionalnej państwa przy współudziale władz samorządowych, odpowiedzialnych za tworzenie i realizację regionalnych strategii rozwoju.

KSRR będzie określać **uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego, politykę państwa wobec regionów, ich grup lub obszarów strategicznej interwencji (obszarów problemowych)**, a także zasady i **mechanizmy współpracy oraz koordynacji działań** podejmowanych przez Radę Ministrów na poziomie krajowym z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie regionu.

Dokument będzie stanowić **główne narzędzie polityki regionalnej państwa**, określające zasadnicze cele i kierunki rozwoju kraju w jego układzie regionalnym, uwzględniając zasady spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej. Z założenia będzie odnosił się do głównych problemów rozwoju regionalnego kraju oraz wskaże na kierunki ich rozwiązywania. Będzie to strategia, która włączy wszystkie podmioty/partnerów w sferze publicznej.

Układ dokumentu będzie tylko w ujęciu regionalnym i - tak jak w przypadku średniookresowej strategii rozwoju kraju - będzie zawierał m.in. diagnozę, prognozę trendów rozwojowych, informację o sposobie uwzględnienia wyników raportu ex-ante, cele strategiczne, wskaźniki realizacji, kierunki interwencji, obszary problemowe, system realizacji i ramy finansowe.

Strategia będzie **dokumentem obowiązującym dla wszystkich resortów, który ukierunkuje i skoordynuje działania sektorowe mające wpływ na rozwój regionalny państwa**. Wyznaczy najważniejsze kierunki wsparcia rozwoju regionów.

Zadaniem tego dokumentu będzie przede wszystkim:

- ⇒ określenie głównych problemów rozwoju regionalnego kraju i wskazanie, jakie są możliwości ich rozwiązania oraz jak ich rozwiązywanie może wspierać procesy rozwoju zarysowane w SRK i NSRO;
- ⇒ określenie celów polityki regionalnej rządu, sposobów jej realizowania oraz podstaw finansowania;
- ⇒ wskazanie na regionalne uwarunkowania realizacji sektorowych programów horyzontalnych oraz określenie sposobów ich koordynacji przez politykę regionalną państwa;
- ⇒ wskazanie na związki polityki regionalnej i polityki przestrzennego zagospodarowania państwa oraz określenie realizacyjnych i finansowych realizacji między tymi politykami;
- ⇒ określenie zasad rozdziału środków przypadających na regionalne programy operacyjne realizowane w poszczególnych województwach;
- ⇒ określenie priorytetów, jakimi powinny kierować się samorzady województw w formułowaniu swoich polityk rozwoju regionów, które mają być finansowane w ramach regionalnych programów operacyjnych, oraz zasad rozdziału środków na poszczególne priorytety – przy przyjęciu możliwości różnicowania tych zasad w zależności od specyfiki regionu(ów);
- ⇒ wskazanie na konieczne zmiany w warstwie regulacyjnej oraz w szeroko rozumianym otoczeniu rozwoju regionalnego i polityki regionalnej, których wprowadzenie jest konieczne dla osiągnięcia zakładanych celów i stosowania założonych instrumentów.

Krajowa strategia rozwoju regionalnego **będzie uwzględniała wymiar przestrzenny**, w tym wskazane obszary strategicznej interwencji oraz średniookresowe cele rozwoju kraju.

Horyzont czasowy

Horyzont czasowy krajowej strategii rozwoju regionalnego nie może wykraczać poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Relacje z innymi dokumentami

KSRR uwzględnia ustalenia zawarte w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych strategiach rozwoju. Dokument stanowi **punkt odniesienia dla strategii ponadregionalnych**, strategii rozwoju województw, strategii lokalnych, regionalnych strategii branżowych/sektorowych. Relacje pomiędzy tymi dokumentami nie mają charakteru hierarchicznego, lecz funkcjonalny.

Poszczególne dokumenty strategiczne na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym oraz lokalnym powinny być spójne i zgodne w zakresie celów, jednak drogi ich realizacji powinny być określone w zależności od podmiotu realizującego. Wzajemne uzgodnienie treści dokumentów regionalnych i krajowych jest niezbędne w takim zakresie, w jakim ich „część” wspólna ma być podstawą wsparcia polityki rozwoju regionu z poziomu rządowego. Z drugiej strony, uzgodnieniu z samorządem województwa powinna podlegać treść dokumentów krajowych definiujących politykę regionalną państwa w stosunku do poszczególnych województw lub ich grup.

Monitoring

*patrz:
raport
o rozwoju
społeczno-
gospodarczym,
regionalnym
oraz
przestrzennym
str. 32*

Realizacja krajowej strategii rozwoju regionalnego będzie m.in. monitorowana poprzez sporządzanie corocznie informacji prezentującej postępy w jej wdrażaniu, wykorzystywanej przy opracowywaniu informacji o realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Analogicznie jak w odniesieniu do innych strategii, podstawę do aktualizacji KSRR stanowić będzie przygotowywany **co trzy lata** przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego **raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym**.

▪ **strategie ponadregionalne (SP)**

*strategie
ponad-
regionalne
»*

Strategie ponadregionalne stanowią instrument realizacji krajowej strategii rozwoju regionalnego. Skierowane są na określony obszar terytorialny, wykraczający poza województwo, istotny z punktu widzenia potrzeb rozwoju regionalnego. Przykładem strategii ponadregionalnej jest „Strategia Rozwoju Polski Wschodniej”.

Strategie ponadregionalne mogą także odnosić się do obszarów problemowych wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Horyzont czasowy strategii ponadregionalnych nie może wykraczać poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju.

▪ **programy**

Rola i zawartość dokumentów

*programy
»*

Programy to dokumenty o charakterze **operacyjno-wdrożeniowym**, realizujące cele zawarte w strategiach oraz w umowach i porozumieniach międzynarodowych, przygotowywane przez właściwego ministra lub ministra rozwoju regionalnego albo przez właściwy zarząd województwa, określające działania przewidziane do realizacji, zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Programy realizują średniookresową strategię rozwoju kraju oraz inne strategie rozwoju.

Wprowadza się rozgraniczenie programów na **programy operacyjne** (w tym krajowe i regionalne) realizujące cele zawarte w narodowej strategii spójności i strategiach rozwoju, wymagane do uzyskania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych oraz na **programy rozwoju** (w tym **programy wojewódzkie** w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz **programy wieloletnie** w rozumieniu art. 117 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju odnoszących się do przestrzeni, sektorów, dziedzin lub regionów.

Powyższe zmiany mają na celu systemowe uporządkowanie zagadnień związanych z koordynacją działań podejmowanych w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz programów i projektów współfinansowanych ze źródeł krajowych budżetu państwa czy funduszy celowych.

W ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju istniał jeden termin „programy operacyjne” dla obu ww. kategorii, co w praktyce, z uwagi na specyficzne reguły i wymagania dotyczące wykorzystania funduszy strukturalnych, nastęrczało problemy natury realizacyjnej.

Zlikwidowane zostaną niektóre procedury i struktury organizacyjne w przypadku programów nie wymaganych przez Komisję Europejską. Rozgraniczenie różnych kategorii programów powinno wpłynąć na usprawnienie procesu ich przygotowywania i wdrażania.

W celu zapewnienia **lepszey efektywności i realizacji przygotowywanych dokumentów** wprowadza się określone reguły tworzenia i realizacji programów.

Programy powinny zawierać w szczególności: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej oraz wyniki ewaluacji ex-ante; cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do ŚSRK, NSS, strategii rozwoju lub strategii ponadregionalnych, priorytety i kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim, sposób monitorowania, **plan finansowy** oraz system realizacji. Ponadto programy operacyjne muszą spełniać dodatkowe wymogi wynikające z przepisów wspólnotowych⁸. Wprowadzenie obowiązujących kryteriów co do układu programów zapewni podstawy dla jednolitej struktury tych dokumentów.

Wprowadza się **koniczność sporządzenia dla każdego programu planu finansowego** zawierającego: źródła finansowania realizacji programu, kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety oraz informację o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów. Plan ten stawić będzie podstawę do planowania wydatków budżetu państwa na realizację programu.

Zakłada się, iż **coroczna analiza skuteczności realizacji planu finansowego programów i wydatków** oraz **stopnia osiągnięcia wskaźników rzeczowych**, dokonywana przez ministra właściwego ds. finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, będzie podstawą do planowania wydatków w kolejnych latach.

Wprowadza się jednocześnie **obowiązek opracowania raportu ewaluacyjnego przed przyjęciem danego programu**. Rozwiązanie to ma na celu wzmocnić rolę ewaluacji jako narzędzia obiektywnej oceny projektu, programu lub polityki na wszystkich etapach, tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Ewaluacja ma na celu poprawę jakości, skuteczności i spójności wsparcia unijnego oraz strategii i realizacji programów w odniesieniu do konkretnych problemów kraju czy regionów, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju. Znaczenie i rola ewaluacji wzrasta zgodnie z trendami w UE i innych krajach. Dotychczasowe doświadczenia potwierdzają przydatność tego narzędzia w procesie zwiększania jakości i efektywności programowania strategicznego. Biorąc pod uwagę szczególne przypadki przewiduje się możliwość odstąpienia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju, od obowiązku opracowywania ewaluacji ex-ante.

Dodatkowo, programy rozwoju (podobnie jak strategie rozwoju) muszą uzyskać **opinię o zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju** (za wyjątkiem programów przyjmowanych przez władze samorządowe). Wymóg ten ma na celu zapewnienie spójności prowadzonej polityki rozwoju i uwzględniania w dokumentach programowych celów i kierunków określanych we wiodącym dokumencie strategicznym, jakim jest

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

średniookresowa strategia rozwoju kraju. Ponadto, programy rozwoju będą poddawane analizie pod kątem spełnienia warunków co do struktury i podstawowych elementów, jakie powinny zawierać te dokumenty.

Opinia o zgodności, uwzględniająca powyższe kryteria, będzie przygotowywana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a następnie przedkładana wraz z projektem programu rozwoju pod obrady Rady Ministrów celem przyjęcia w drodze uchwały.

Programy, podobnie jak strategie rozwoju, muszą podlegać procesowi konsultacji.

Horyzont czasowy

Programy obejmują okres nie wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju lub strategii rozwoju, które realizują.

Relacje z innymi dokumentami

Programy służą realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych strategii sektorowych.

Monitoring i aktualizacja

Realizacja programów będzie monitorowana poprzez dokonywanie **corocznej oceny** skuteczności realizacji planu finansowego programów i wydatków oraz stopnia osiągania wskaźników rzeczowych, co będzie podstawą do przyznania środków na realizację poszczególnych programów w kolejnych latach.

Tak jak w przypadku strategii, podstawę do aktualizacji PR stanowić będzie przygotowywany **co trzy lata** przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego **raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym**.

*patrz:
raport
o rozwoju
społeczno-
gospodarczym,
regionalnym
oraz
przestrzennym
str. 32*

SZCZEBEL REGIONALNY (bez szczebla lokalnego):

A. Dokumenty horyzontalne - kategoria ta odnosi się do dokumentów, które swym zakresem tematycznym obejmują najistotniejsze kwestie rozwoju gospodarczego i społecznego województwa, umiejscawiając je w uwarunkowaniach przestrzennych. Dokumenty te, z uwagi na swój zakres tematyczny, powinny spajać różne działania rozwojowe podejmowane w województwie przez władze samorządowe. Wśród dokumentów horyzontalnych wyróżnić należy dokumenty długookresowe, średniookresowe i krótkookresowe.

i) horyzontalne dokumenty długookresowe – w tej kategorii będą mieściły się dokumenty o horyzoncie czasowym 15 lat i dłużej; będą one obejmowały 2 rodzaje dokumentów:

▪ **strategie rozwoju województw (SRW)**

Rola i zawartość dokumentów

strategie
rozwoju
województw
»

Dokumenty opracowywane i uchwalane samodzielnie przez samorząd wojewódzki.

Można je określić jako główne koncepcje tworzące docelowy obraz przyszłości regionu w wyznaczonym horyzoncie czasowym wraz z nakreśleniem zasadniczych kierunków działań. Strategie rozwoju województw są sporządzane na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).

Horyzont czasowy

Są to dokumenty o długim horyzoncie czasowym. W strategiach tych powinien jednak zostać wydzielony okres nie wykraczający poza okres objęty średniookresową strategią rozwoju kraju.

Relacje z innymi dokumentami

Strategie rozwoju województw uwzględniają cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz są spójne (chronologicznie i merytorycznie) z planami zagospodarowania przestrzennego województw.

Strategie rozwoju województw są realizowane przez programy wojewódzkie i regionalne programy operacyjne.

Monitoring i aktualizacja

patrz:
raport
o rozwoju
społeczno-
gospodarczym,
regionalnym
oraz
przestrzennym
str. 32

Strategie rozwoju województw wraz z planami zagospodarowania przestrzennego województw będą aktualizowane współzależnie z aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Podstawę do aktualizacji SRW stanowią będzie m.in. przygotowywany **co trzy lata** przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego **raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym**, zawierający analizę kierunków rozwojowych, ocenę skuteczności realizacji celów rozwoju kraju wskazanych w strategiach i programach oraz rekomendacje dla polityki rozwoju kraju z uwzględnieniem polityki regionalnej i polityk sektorowych, odnoszących się do określonych dziedzin oraz elementów przestrzennych.

▪ **plany zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW)**

Rola i zawartość dokumentów

plany
zagospodarowania
przestrzennego
województw
»

Podstawę prawną sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województw stanowią przepisy *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. Nr 80, poz. 717). Określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz

zasady ich zagospodarowania i zabudowy⁹. Ponieważ obecne regulacje czynią z PZPW dokument o niewielkiej mocy sprawczej, rola planu zagospodarowania przestrzennego województwa zostanie wzmocniona. Z punktu widzenia krajowej polityki rozwoju, największe znaczenie ma jego rola jako ogniwa gwarantującego rezerwację przestrzeni na poziomie regionalnym i lokalnym, między innymi pod strategiczne inwestycje krajowe oraz ustalającego rozmieszczenie obszarów przestrzeni chronionej o znaczeniu krajowym. Ustalenia dotyczące tych zagadnień mają charakter obligatoryjny dla dokumentów sporządzanych na poziomie gminy.

Plan ten również będzie określał rozmieszczenie obszarów problemowych wskazanych w długookresowej i średniookresowej strategii rozwoju kraju wraz z wymogami ich zagospodarowania. Plan wojewódzki będzie także określał obszary problemowe o znaczeniu regionalnym, lokalizował inwestycje strategiczne dla województw, a także zawierał inne elementy istotne dla rozwoju przestrzennego województwa.

W celu ustanowienia czasowej rezerwy terenu nie objętego planem miejscowym i przepisami urbanistycznymi, pod realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim lub powiatowym sejmik województwa będzie mógł podjąć uchwałę, która zapewni taką rezerwę na określony w niej czas. Będzie ona aktem prawa miejscowego.

Horyzont czasowy

Są to dokumenty o długim horyzoncie czasowym.

Relacje z innymi dokumentami

Plany zagospodarowania przestrzennego województw są opracowywane w sposób zharmonizowany ze strategiami rozwoju województw. Obydwa dokumenty dotyczą tego samego przedziału czasowego. Ponadto, zakres spójności pomiędzy PZPW a strategią rozwoju województwa ma dotyczyć zagadnień, które decydują o zbieżności celów rozwojowych z celami i kierunkami zagospodarowania przestrzennego. Oba dokumenty będą posiadać wspólną hierarchię problemów. PZPW w końcowym rezultacie będzie stanowił projekcję dokumentów strategicznych i programowych. W przypadku dokumentów krajowych (długookresowa i średniookresowa strategia rozwoju kraju, strategię sektorowe, regionalne i ponadregionalne – za pośrednictwem kierunkowego planu zagospodarowania przestrzennego kraju), wyznaczenie obszarów problemowych i warianty lokalizacji krajowych inwestycji, w przypadku dokumentów regionalnych (strategia rozwoju województwa), wyznaczenie obszarów problemowych i lokalizacja wojewódzkich strategicznych inwestycji, które będą finansowane z programów operacyjnych (sektorowych i regionalnych).

⁹ Wyróżnia się również studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są uchwalane przez gminy i stanowią obowiązujące przepisy gminne. Plany te muszą być zgodne ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Istniejące gminne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i plany miejscowe zachowują ważność, jeżeli były uchwalone w okresie od 1.01.1995 roku. Wcześniej, uchwalone przed 1995 rokiem, utraciły ważność z końcem 2003 roku. Gminy miały czas na uchwalenie studiów zagospodarowania przestrzennego do 11 lipca 2004 roku.

Monitoring

Plany zagospodarowania przestrzennego województw (łącznie ze strategiami rozwoju województw) powinny być aktualizowane współzależnie z aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Ponadto, zarząd województwa co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku będzie dokonywał oceny jego aktualności oraz sporządzał raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa. W przypadku stwierdzenia, iż dokument częściowo lub całkowicie się zdezaktualizował – przystąpi do jego zmiany w całości lub w części.

- ii) **horyzontalne dokumenty średniookresowe** – w tej kategorii będą mieściły się dokumenty o horyzoncie czasowym 4-10 lat; obejmowały one będą takie rodzaje dokumentów, jak:

▪ regionalne programy operacyjne (RPO)

*regionalne
programy
operacyjne*

»

Przygotowywane przez zarządy województw przy współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, stanowiące podstawę aplikowania o środki UE. Regionalne programy operacyjne (RPO) są dokumentami, o których mowa w art. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25-78).

Programy te realizują jeden z trzech celów określonych w art. 3 wymienionego wyżej rozporządzenia, jakim jest „konwergencja”.

Działania realizowane w ramach tych programów finansowane będą przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz przez środki krajowe, zarówno publiczne, jak i prywatne.

B. Regionalne dokumenty odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego, rozwoju sektorów lub dziedzin

▪ sektorowe programy rozwoju województwa

*sektorowe
/dziedzinowe
programy
rozwoju
województwa*

»

Dokumenty opracowywane i uchwalane samodzielnie przez samorząd wojewódzki.

Programy wojewódzkie - dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, realizujące cele zawarte w horyzontalnych dokumentach regionalnych oraz regionalnych strategiach rozwoju, odnoszące się do określonego w tych dokumentach sektora lub dziedziny.

Do tych dokumentów można także zaliczyć wieloletnie programy inwestycyjne, lokalne plany rozwoju, itp., które są tworzone na szczeblu regionalnym lub lokalnym. Ich funkcja sprowadza się zwłaszcza do inwentaryzacji planów inwestycyjnych w województwach,

miastach, powiatach i gminach wraz z wyszczególnieniem wielkości środków finansowych przeznaczonych na dane działanie (krajowych lub zagranicznych, w tym w ramach funduszy strukturalnych) oraz z harmonogramem czasowym realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

Załącznik nr 2. Harmonogram prac nad wdrożeniem „Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski”

Lp.	Zadanie/Produkty	Termin realizacji	Jednostka odpowiedzialna
I.	Przyjęcie przez Radę Ministrów dokumentu „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski”	kwiecień 2009	MRR
II.	Opracowanie nowych dokumentów:		
1.	Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK): a) sfinalizowanie prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK), jako podstawy dla części DSRK dotyczącej rozwoju przestrzennego b) opracowanie ram i podstaw DSRK c) konsultacje projektu DSRK d) przyjęcie DSRK przez Radę Ministrów	wg harmonogramu prac KPRM	KPRM we współpracy z MRR
2.	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR): a) przyjęcie założeń KSRR przez Radę Ministrów b) konsultacje projektu dokumentu c) przyjęcie dokumentu przez Radę Ministrów	IV kw. 2008 II kw. 2009 IV kw. 2009	MRR
3.	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju (PZPK)		MI
4.	Opracowanie założeń polityki miejskiej	II poł. 2009	MRR
III.	Aktualizacja Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK): a) przyjęcie założeń aktualizacji przez RM b) konsultacje projektu dokumentu c) przyjęcie dokumentu przez RM	XII. 2008 II kw. 2010 IV kw. 2010	MRR
IV.	Opracowanie planu uporządkowania dokumentów strategicznych aktualnie obowiązujących, tj. działań w zakresie: a) ograniczenia ich liczby b) aktualizacja kryteriów przeprowadzania oceny	II kw. 2009	MRR we współpracy z właściwymi ministerstwami i urzędami centralnymi

	<p>zgodności z ŚSRK,</p> <p>c) przyporządkowania utrzymanych strategii rozwoju do poszczególnych priorytetów ŚSRK i określenie brakujących strategii rozwoju w zakresie powiązania ich z priorytetami ŚSRK</p> <p>d) przyporządkowania tematycznych programów rozwoju do poszczególnych strategii rozwoju,</p> <p>e) przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego aktualnych programów rozwoju, będących dotychczas programami wieloletnimi (6 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji ustawy o zppr)</p> <p>f) dostosowania programów rozwoju, będących dotychczas programami wieloletnimi, do zgodności z ŚSRK (3 miesiące od realizacji zadania w punkcie e))</p> <p>g) uwzględnienia przez strategie rozwoju województw celów ŚSRK, KSRR, odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz zapewnienia spójności z planem zagospodarowania przestrzennego województwa (9 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji ustawy o zppr)</p> <p>h) sprawdzenia wypełnienia postanowień art. 53 ust. 2 ustawy o zppr, tj. dostosowania strategii sektorowych do wymogów ŚSRK</p>		oraz urzędami marszałkowskimi
V.	<p>Podsumowanie oraz ocena skuteczności i efektywności polityki spójności w okresie programowania 2004-2006. Przedstawienie wniosków i rekomendacji dla polityk krajowych, stanowiących składowe polityki rozwoju w Polsce.</p> <p>1) przeprowadzenie debaty obejmującej swym zakresem całość zagadnień dotyczących zarządzania rozwojem kraju w poszczególnych obszarach</p> <p>2) sformułowanie wniosków i rekomendacji dla poszczególnych polityk krajowych (<i>policy recommendation</i>) oraz przedstawienia ich w postaci raportów z rekomendacjami.</p>	X 2008-VI 2009	MRR we współpracy z ekspertami naukowymi
VI.	<p>Realizacja projektu współfinansowanego w ramach PO KL pt. „Wzmocnienie zdolności administracji publicznej w zakresie opracowywania i wdrażania programów i strategii”, w ramach którego przewiduje się m. in. następujące działania:</p>		MRR oraz wykonawcy na zlecenie MRR

	3) realizacja programu szkoleń dla pracowników administracji publicznej rządowej i samorządowej w zakresie nakreślonych standardów metodologicznych.	II kw. 2011- I kw. 2012	
VII.	<p>Realizacja projektu współfinansowanego z PO KL pt. „Wzmocnienie zdolności administracji publicznej w zakresie wykorzystania wskaźników w procesie programowania społeczno-gospodarczego rozwoju”, w ramach którego przewiduje się m. in. następujące działania:</p> <p>1) opracowanie bazy danych, w ramach której gromadzone będą i na bieżąco uaktualniane informacje na temat wskaźników kluczowych z punktu widzenia polityki rozwoju kraju i regionów:</p> <p>a) opracowanie założeń i struktury bazy</p> <p>b) uruchomienie funkcjonowania bazy</p> <p>2) opracowanie podręcznika informacyjno-szkoleniowego, dotyczącego kształtowania różnego rodzaju wskaźników społeczno-gospodarczych,</p> <p>3) szkolenia pracowników administracji publicznej (rządowej i samorządowej) zaangażowanych w proces programowania i realizacji polityki rozwoju w zakresie opracowywania i monitorowania wskaźników do dokumentów strategicznych i programowych.</p>	IV kw. 2009 III kw. 2010 IV kw. 2009 I poł. 2010	MRR oraz wykonawcy na zlecenie MRR
VIII.	Wprowadzenie kontraktu wojewódzkiego w nowej roli jako podstawy programowania działań i określania zasad wyboru projektów w ramach programów rozwoju zarządzanych przez rząd i samorządy.	III kw. 2009	MRR we współpracy z MF
IX.	Wprowadzenie wieloletniego planowania finansowania polityki rozwoju jako narzędzia określania środków na realizację długookresowych celów rozwojowych.	wg harmonogramu prac MF	MF we współpracy z MRR
X	Wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.	j.w.	MF
XI.	Wprowadzenie budżetu zadaniowego.	j.w.	MF - koordynacja -
XII.	Powołanie Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju (KK) jako organu	Wg harmonogramu	KPRM we współpracy

	<p>opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów w zakresie polityki rozwoju:</p> <p>a) stworzenie struktur obsługi KK w KPRM</p> <p>b) powołanie przewodniczącego oraz zastępcy KK</p>	prac KPRM	z MRR
XIII.	<p>Identyfikacja i wzmocnienie funkcjonalne (reorganizacja) komórek odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie działań rozwojowych w poszczególnych jednostkach administracji publicznej.</p>	II poł. 2009	Właściwe ministerstwa i urzędy centralne oraz urzędy marszałkowskie