

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020

ocena *ex-ante*

prezentacja raportu z badania

Andrzej Regulski
Łukasz Skrok
Julian Zawistowski

Instytut Badań Strukturalnych

1 kwietnia 2010 r.

- Założenia badania
- KSRR w systemie dokumentów strategicznych
- Ocena diagnozy społeczno-gospodarczej
- Ocena wyzwań polityki regionalnej
- Ocena celów KSRR
- Ocena sytemu realizacji KSRR
- Podsumowanie i rekomendacje

- grudzień 2009 r. –styczeń 2010 r.
- 2 wersje dokumentu
 - projekt KSRR z **września 2009 r.**
 - projekt KSRR ze **stycznia 2010 r.**
- **Metodologia badania**
 - Szczegółowa **analiza obydwu wersji dokumentu**
 - Konfrontacja obserwacji z **literaturą przedmiotu**
 - **Badania jakościowe**
 - **eksperti** – recenzje KSRR i wywiady indywidualne
 - **przedstawiciele administracji** (ministerstwa i Urzędy Marszałkowskie) – panel dyskusyjny i wywiady
 - Bieżąca współpraca z DKS MRR w zakresie wskaźników monitorowania

Problemy **polityki rozwoju**

- brak ciągłości i **kompleksowej wizji**
- brak pojedynczego **podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie rozwojem**
- dominacja **myślenia sektorowego**

Problemy **polityki regionalnej**

- brak **definicji polityki regionalnej**, nieokreślone relacje z polityką rozwoju
- polityka regionalna = polityka spójności UE
- polityki sektorowe – brak **koordynacji w wymiarze terytorialnym**

KSRR – remedium na problemy polityki regionalnej



- ***Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju***
 - KSRR – jedna z „innych strategii rozwoju”
- ***Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski***
 - KSRR – jedna z horyzontalnych strategii średniookresowych: ranga wyższa niż strategii sektorowych
 - Relacje pomiędzy dokumentami określone jako „funkcjonalne” a nie „hierarchiczne”
- **Projekt KSRR ze stycznia 2010 r.**
 - formalna równorzędność ze strategiami sektorowymi
 - KSRR koordynuje polityki publiczne o „wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu”

- Sformułowania w dokumentach strategicznych **niejednoznaczne**
- Zapisy KSRR – **formalna równorzędność strategii sektorowych**, które KSRR ma jednocześnie koordynować
- Faktyczny status KSRR – określony dopiero **w okresie wdrażania**
 - terytorializacja finansów publicznych
 - funkcjonowanie Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju
 - koordynacja terytorialnego oddziaływania polityk sektorowych poprzez negocjacje kontraktów terytorialnych

- Paradygmat nowej polityki regionalnej – wspieranie i pobudzanie **endogenicznych potencjałów rozwoju**
- KSRR nie zawiera merytorycznych podstaw do **identyfikacji potencjałów województw**, diagnoza ma charakter wyłącznie przekrojowy
- Konieczna realizacja **projektu badawczego**, który według jednolitej metodologii wewnętrzne bariery i potencjału każdego z województw

- Diagnoza była elementem wersji dokumentu z września 2009 r., nie znalazła się w wersji ze stycznia 2010 r.
- Dlaczego diagnoza powinna znaleźć się w ostatecznej wersji dokumentu?
 - **Uzasadnienie stworzenia i wdrażania** Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego
 - **Punkt odniesienie** podczas lektury
 - najważniejsze problemy rozwojowe Polski
 - zaprezentowanie logiki powstawiania Strategii
- Konieczne **przywrócenie diagnozy w ostatecznej wersji KSRR po pewnych modyfikacjach**

- Konieczne **kierunki modyfikacji diagnozy**:
 - Zachowanie **spójności nazewnictwa** poszczególnych części z ich zawartością
 - Silniejsze zaakcentowanie problemu **wewnętrznego zróżnicowania regionów**
 - Diagnoza w wersji z września 2009 r. silnie przekrojowa, przez co nie może być punktem odniesienia do wyznaczania endogenicznych potencjałów województw
 - Do wyznaczenia szans rozwojowych regionów nie można wykorzystać listy potencjałów regionów (wersja z września 2009)
 - brak odwołań do diagnozy
 - niejednolita metodologia

- Ogólna ocena **wyzwań polityki regionalnej**
 - Zestaw wyzwań **spójny z założeniami nowej polityki regionalnej**
 - Wyzwania oparte na **syntetycznych, ale jednocześnie trafnych i rzetelnych analizach** stanu obecnego i przewidywań dotyczących przyszłości
 - Zestaw wyzwań powinien **wynikać z diagnozy społeczno-gospodarczej**, bez niej wydaje się być zawieszony w próżni
 - Nie w pełni uzasadnione **przypisanie niektórych wyzwań polityce regionalnej**

- Propozycje **modyfikacji zestawu wyzwań rozwojowych**
 - Elementy **diagnostyczne** powinny znaleźć się w **przywróconej i zmodyfikowanej diagnozie społeczno-gospodarczej**
 - W części poświęconej wyzwaniom – jedynie **zwięzłe uzasadnienia** wraz z koniecznymi odwołaniami do diagnozy
 - **Precyzyjne uzasadnienie przypisania poszczególnych wyzwań polityce regionalnej:**
 - kapitał społeczny
 - kapitał kulturowy
 - zmiany klimatyczne
 - demografia
 -

- Rozróżnienie wymiaru **przestrzennego** (1 i 2) oraz wymiaru **tematycznego** (3-11) wyzwań rozwojowych
- Opis wyzwań **w dwóch wymiarach** zamiast arbitralnego podziału na przestrzenne i tematyczne

**WYMIAR TEMATYCZNY –
WYZWANIA SEKTOROWE**

		3	4	5	6	7	8	9	10	11
WYMIAR PRZESTRZENNY – WYZWANIA TERYTORIALNE	1A	Tworzenie innowacji	Zwiększenie atrakcyjności dla osób wykwalifikowanych	Zwiększenie efektywności nauczania, klastry, networking.	Rozwój infrastruktury energetycznej	Ochrona i zachowanie środowiska	Modernizacja obiektów kultury	Wspieranie aktywności obywatelskiej etc.	Zwiększenie powiązań wzajemnych miast oraz powiązań międzynarodowych.	Zwiększenie potencjału administracji etc.
	1B	Dyfuzja innowacji	Przeciwdziałanie efektom „wyplukiwania”	Zwiększenie dostępności edukacji przedszkolnej oraz jakości na późniejszych etapach					Rozbudowa sieci transportowych i teleinformatycznych.	
	2	Absorpcja innowacji	Zwiększenie atrakcyjności życiowej, promowanie mobilności		Ochrona i zachowanie środowiska, wykorzystanie endogenicznych potencjałów przyrodniczych	Zwiększenie mobilności wahadlowej.				

- Na co w szczególności zwróciliśmy uwagę?
 - Wewnętrzna **spójność** i przejrzystość systemu celów
 - Redakcja opisu celów umożliwiająca **koordynację działań z politykami sektorowymi**
 - **Uzasadnienie doboru celów** w kontekście zidentyfikowanych wyzwań rozwojowych
 - Właściwy **dobór instrumentów**
 - **Kwantyfikowalność** celów oraz podcelów (czy dobrze dobrano wskaźniki monitorowania oraz miary sukcesu?)

Ogólna ocena:

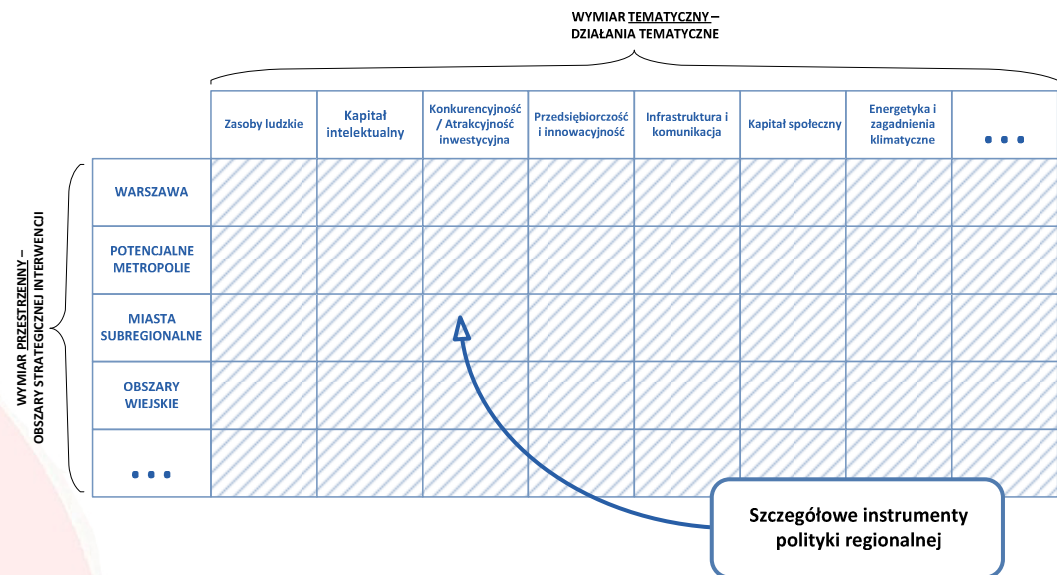
- **Jednoznaczne ukierunkowanie na wspieranie konkurencyjności regionów**
- Spojrzenie na politykę regionalną jednocześnie w wymiarze **przestrzennym**, jak i **tematycznym**
- Zaakcentowanie **indywidualnych potencjałów terytorialnych**

Zastrzeżenia:

- **Rozmach tematyczny**
- Dyskusyjny **podział na działania przestrzenne i tematyczne**
- Struktura celu 1 **nie wynika bezpośrednio z wyzwań rozwojowych**

Propozycje modyfikacji:

- **Odejście od założenia o pełnym i rozłącznym podziale na działania przestrzenne i tematyczne**
- **Bardziej jednoznaczne odwołania do wyzwań rozwojowych**
- **Wyeksponowanie „punktów styczności” z politykami sektorowymi**



Ogólna ocena:

- **Obszary problemowe** – rozwiązanie umożliwiające geograficzną i tematyczną koncentrację środków
- Dopasowanie instrumentów polityki regionalnej **do faktycznych potrzeb rozwojowych** regionów objętych wsparciem

Zastrzeżenia:

- Obszary problemowe powinny być **precyzyjnie wyznaczone w wymiarze przestrzennym i tematycznym**
- Delimitacja w oparciu o **kryteria analityczne** a nie wyłącznie administracyjne

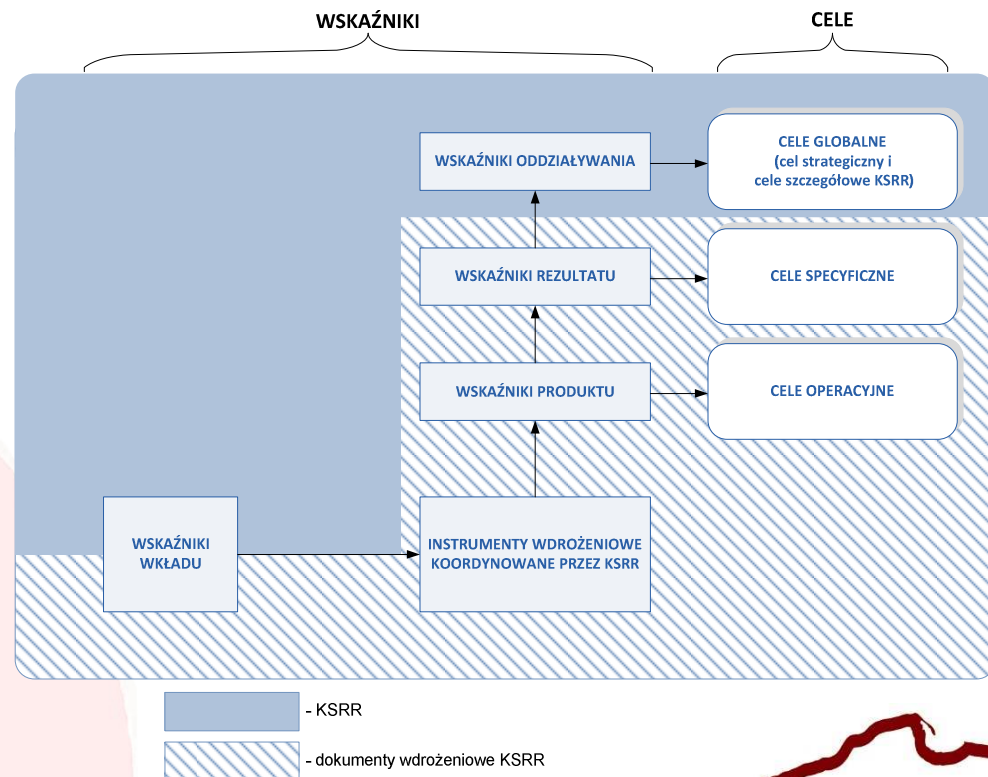
Ocena ogólna – słuszne podniesienie do rangi celu:

- Efektywność i skuteczność działań publicznych to **kluczowy element polityki rozwoju**
- KSRR wprowadza poważne zmiany instytucjonalne – ograniczenie do „pomocy technicznej” spowodowałoby **ryzyko ich marginalizacji**

Zastrzeżenia:

- Precyzyjny **podział działań na podcele**
- **Kwantyfikacja** celów szczegółowych
- Brak **przypisanych środków na realizację**

- KSRR to **dokument określający ramowy zakres interwencji** w ramach krajowej polityki regionalnej
- Szczegółowe wskaźniki w **dokumentach wdrożeniowych**
- Realizacji celów KSRR służyć będą także **instrumenty przez nią nie koordynowane**
- Nieznany poziom alokacji środków na cele KSRR



Najważniejsze wnioski z oceny wskaźników monitorowania:

- o duże **ograniczenia aktualnych źródeł statystyki publicznej**
- o niektóre cele i podcele **nie mają przypisanych wskaźników i miar sukcesu**
- o nie wszystkie wskaźniki są jednoznacznie **interpretowalne** w kontekście założonych celów
- o miejscami brak **zależność przyczynowo-skutkowa** pomiędzy opisywanym przez wskaźnik zjawiskiem i planowanym instrumentarium
- o miejscami pojawiają się **wskaźniki produktu i rezultatu**, które powinny raczej służyć monitorowaniu dokumentów wdrożeniowych KSRR

Uwarunkowania systemu realizacji

- Duży **rozmach** Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego
- Koordynacja **działań wielu aktorów** w ramach szeroko rozumianej polityki rozwoju
- Sukces KSRR zależy od systemu realizacji
- Zgodnie z *Założeniami systemu zarządzania rozwojem Polski* podział systemu realizacji na:
 - podsystem **instytucjonalny**
 - podsystem **programowania strategicznego**
 - podsystem **wdrażania**

Kluczowe zagadnienia:

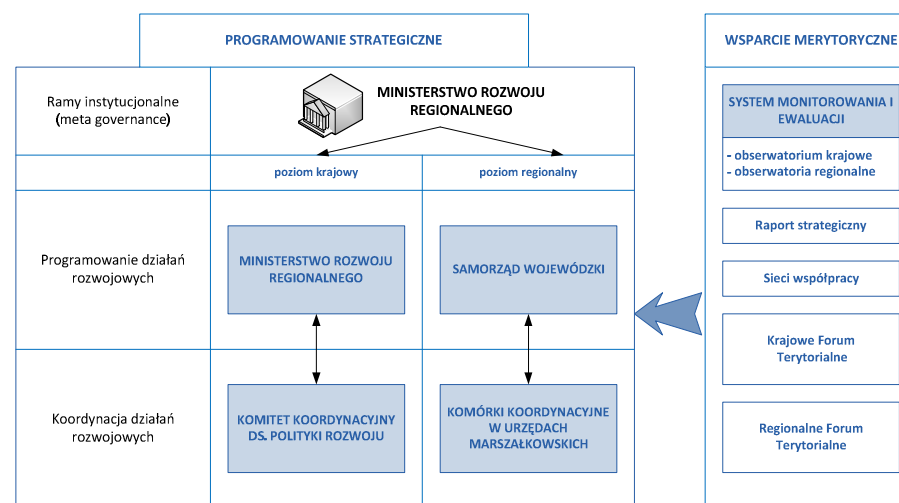
- **wieloszczeblowy** system zarządzania
- kluczowa rola **Ministerstwa Rozwoju Regionalnego** – centralna jednostka zarządzająca rozwojem
- wyeksponowanie roli **samorządu wojewódzkiego** – reprezentant województwa
- na ministerstwa sektorowe nałożono wymóg **dostosowywania** przygotowywanych strategii i programów rozwoju do zapisów KSRR

Potencjalne problemy:

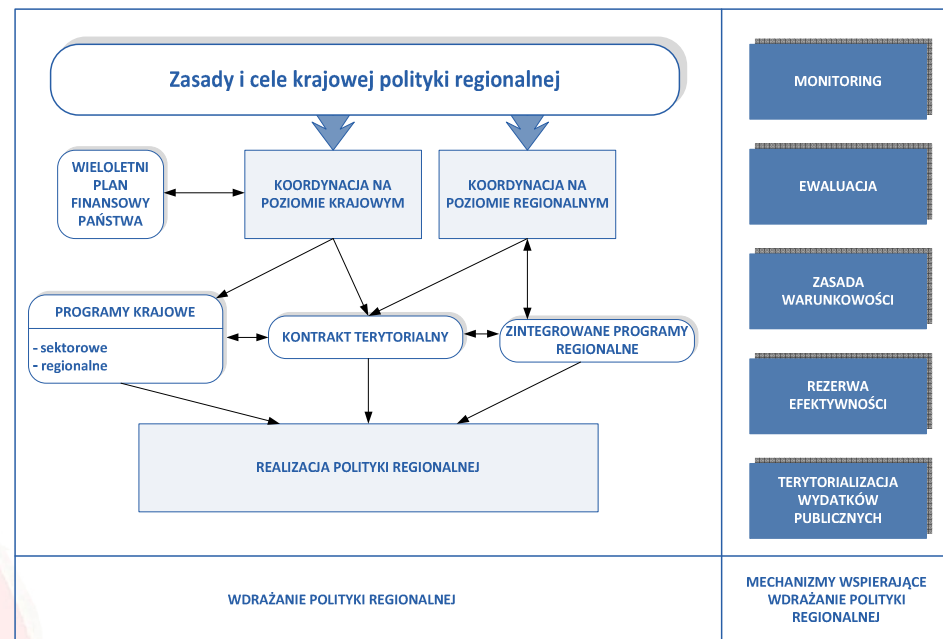
- nieprecyzyjnie określone **relacje polityki regionalnej z politykami sektorowymi**
- MRR „**superministerstwem**”?
- definicja polityk o „**wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu**”



- Silne wyeksponowanie znaczenia **programowania strategicznego** w polityce rozwoju
- Szerokie grono **zaangażowanych podmiotów**
- Wyjście **poza ramy polityki spójności UE**



- istotna rola **systemu monitorowania i ewaluacji**
- **kontrakt terytorialny:**
 - nowoczesne i skuteczne narzędzie
 - założenia znacznie lepsze niż w kontraktach terytorialnych
 - nowa jakość? to zależy od mechanizmów koordynacyjnych



- **Finansowanie KSRR przed 2013 r.**
 - KSRR nie modyfikuje założeń NSS 2007-2013 – duża część działań nominalnie włączonych do KSRR byłaby realizowana także bez Strategii
 - Bardzo mała pula środków na kontrakty terytorialne – 3-5 mld zł, w latach 2001-2003 corocznie 2-2,5 mld zł na kontrakty wojewódzkie
- **Finansowanie KSRR po 2013 r.**
 - Brak ramowych założeń dotyczących finansowania kontraktów terytorialnych
 - 60-70 % środków na cel 1 nie może być utożsamiane ze wspieraniem konkurencyjności, włączony jest w niego także istotny komponent „spójnościowy”
 - Brak alokacji środków na cel 3

Na pozytywną ocenę KSRR zasługuje przede wszystkim:

- wyeksponowanie **strategicznego wymiaru polityki rozwoju**
- próba **koordynacji polityki regionalnej z innymi elementami polityki rozwoju**
- **wieloszczeblowy system zarządzania**
- nowoczesne narzędzie wdrożeniowe w postaci **kontraktu terytorialnego**
- koncentracja działań na **endogenicznych potencjałach** (nie tylko barierach) oraz **terytoriach** (nie tylko regionach)
- wspieranie **konkurencyjności** zamiast tradycyjnie rozumianych **działań redystrybucyjnych**
- położenie nacisku na **wymiar instytucjonalny wsparcia**
- polityka spójności UE w Polsce staje się **elementem krajowej polityki regionalnej**

Pewne wątpliwości budzi:

- o **umieszczenie dokumentu w systemie dokumentów strategicznych** – ryzyko marginalizacji KSRR przy braku dojrzałości i woli współpracy innych aktorów
- o **brak powiązań pomiędzy poszczególnymi częściami dokumentu**
- o **brak wskaźników monitorowania niektórych celów i podcelów**
- o **stosunkowo niska planowana alokacja środków na realizację kontraktów terytorialnych**

1. Wyeksponowanie potencjalnych „**punktów styczności**” pomiędzy KSRR i przygotowanymi równoległe ośmioma strategiami sektorowymi
2. **Przywrócenie diagnozy społeczno-gospodarczej** jako integralnej części dokumentu po jej wcześniejszej gruntownej modyfikacji
3. Przeprowadzenie **projektu badawczego**, w którym zidentyfikowane zostaną według jednolitej metodologii endogeniczne potencjały i bariery rozwojowe województw
4. Logiczne połączenie **wyzwań rozwojowych z diagnozą** oraz celów z **wyzwaniami rozwojowymi**

1. Ponowna redakcja rozdziałów poświęconych wyzwaniom rozwojowym i celom – **aspekt przestrzenny i tematyczny to dwa wymiary interwencji, a nie rozłączne zbiory działań** podmiotów publicznych
2. Przypisanie wszystkim celom i podcelom **jednoznacznie interpretowalnych wskaźników monitorowania** oraz określenie realistycznych miar sukcesu
3. **Zwiększenie elastyczności kontraktów terytorialnych** poprzez dopuszczenie zgłaszania przez regiony „indywidualnych obszarów problemowych”

Dziękujemy za uwagę!



www.ibs.org.pl

