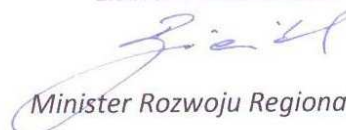


Akceptuję:

Elżbieta Bieńkowska



Minister Rozwoju Regionalnego

**AKTUALIZACJA STRATEGII ROZWOJU
WOJEWÓDZTW
Z UWZGLĘDNIENIEM UWARUNKOWAŃ
KRAJOWYCH I UNIJNYCH
Przewodnik**



Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Warszawa, maj 2011 r.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	3
1. UWARUNKOWANIA KRAJOWE I UNIJNE PROCESU DOSTOSOWANIA SRW DO KRAJOWYCH DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH	6
1.1. UWARUNKOWANIA KRAJOWE.....	6
1.2. UWARUNKOWANIA UNIJNE	10
2. DIAGNOZA SYTUACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ OBSZARU Z ANALIZĄ SYTUACJI POD KĄTEM MOCNYCH I SŁABYCH STRON	13
2.1. OKREŚLENIE POTENCJAŁÓW ROZWOJOWYCH	16
2.2. OBSZARY STRATEGICZNEJ INTERWENCJI W UJĘCIU GEOGRAFICZNYM	17
2.3. PROGNOZA TRENDÓW ROZWOJOWYCH W OKRESIE OBJĘTYM STRATEGIĄ.....	19
3. CELE ROZWOJU W OKRESIE OBJĘTYM STRATEGIĄ.....	19
3. KIERUNKI INTERWENCJI (PRIORYTETY) STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTW	22
4. WSKAŹNIKI REALIZACJI WYZNACZONYCH CELÓW	23
5. SYSTEM REALIZACJI STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTW	24
5.1. PODMIOTY ZAANGAŻOWANE W REALIZACJĘ SRW	25
5.2. INSTRUMENTY PLANISTYCZNE O CHARAKTERZE STRATEGICZNYM I OPERACYJNYM	25
5.3. MECHANIZMY KOORDYNACYJNE.....	26
5.4. NOWE INSTYTUCJE ORAZ NOWE ROZWIĄZANIA SYSTEMOWE W SYSTEMIE REALIZACJI POLITYKI REGIONALNEJ	28
6. RAMY FINANSOWE STRATEGII	29
7. STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO	31
9. OCENA PRZED ROZPOCZĘCIEM REALIZACJI (OCENA EX ANTE)	31
10. PLAN DZIAŁAŃ IMPLEMENTACYJNYCH	32

WPROWADZENIE

Przygotowanie i aktualizację strategii rozwoju województw (SRW) regulują uzupełniające się **uwarunkowania prawne** tj. przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576) oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz.712, art. 13, z późn. zm.).

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, SRW jest dostosowywana w określonym czasie do określonych dokumentów strategicznych, tj. średniookresowej strategii rozwoju kraju (ŚSRK) (aktualizowana *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015* - SRK), krajowej strategii rozwoju regionalnego (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*- KSRR) oraz odpowiednich strategii ponadregionalnych (aktualizowana *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*), a także Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (PZPW).

Dodatkowo na aktualizację SRW wpływ będą miały także przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określające zawartość strategii rozwoju oraz wprowadzające obowiązek aktualizacji ŚSRK co najmniej raz na cztery lata.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) stanowi:

Art. 11. ust.1b. W strategii rozwoju województwa wydziela się okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju.

Art. 11 ust. 1c. Strategia rozwoju województwa zawiera: 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa, 3) określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa.

Art. 11 ust. 1d Strategia rozwoju województwa uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz jest spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa”.

Art. 11 ust. 1e Samorząd województwa, każdorazowo w terminie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały o przyjęciu lub aktualizacji strategii lub planu, o których mowa w ust. 1d, dostosowuje do nich strategię rozwoju województwa.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz.712, art. 13, z późn. zm.) stanowi:

Art. 12a. ust. 7. Średniookresowa strategia rozwoju kraju podlega okresowej aktualizacji, co najmniej raz na cztery lata.

Art.13 ust. 1. Strategie rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, są spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju i określają w szczególności: 1) diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz zróżnicowań przestrzennych; 2) prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią; 3) określenie celów rozwoju w zakresie objętym strategią; 4) wskaźniki realizacji; 5) określenie kierunków interwencji, odpowiednio do rodzaju strategii, w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym; 6) systemy realizacji i ramy finansowe

Powyższe przepisy precyzują sposób opracowania oraz aktualizacji strategii regionalnej, natomiast nie sposób jej dostosowania. Proces dostosowania powinien być poprzedzony procesem weryfikacji spójności celów SRW z wymienionymi w ustawie dokumentami strategicznymi, dokonywanym w ramach departamentów urzędów marszałkowskich zajmujących się polityką regionalną. W przypadku stwierdzenia braku spójności zaistnieje przesłanka do aktualizacji strategii (a więc zastosowania pełnego trybu przewidzianego w ustawie).

Zgodnie z interpretacją MRR obowiązkowy termin 9 miesięcy na „dostosowanie” SRW (zgodnie z art. 11e ustawy o samorządzie województwa) można liczyć od dnia przyjęcia ostatniego z dokumentów wymienionych w art. 11d ustawy o samorządzie województwa (ŚSRK, strategia ponadregionalna, PZPW). Jednocześnie dla wypełnienia wymogów ustawowych samorządy województw powinny rozpocząć „dostosowanie” SRW do już przyjętej przez rząd KSRR. Proces ten powinien być jednak tak zaplanowany, aby uniknąć ciągłej aktualizacji SRW przez samorządy województw w związku ze stałym pojawianiem się nowych dokumentów na poziomie krajowym. Zasadnym jest zatem, aby termin aktualizacji SRW został zsynchronizowany z prowadzonymi pracami na poziomie krajowym nad innymi dokumentami, które nie zostały wskazane w art. 11e, lecz stanowią istotny element nowego systemu zarządzania rozwojem kraju tj. KPZK i strategiami zintegrowanymi, które powinny zakończyć się do końca I poł. 2011 r.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę fakt, iż większość krajowych dokumentów strategicznych będzie przyjmowana przez Radę Ministrów w zbliżonym okresie (II poł. 2011 r.), logicznym wydaje się przyjęcie rozwiązania, w którym SRW przyjmowane byłyby po akceptacji przez rząd strategii zintegrowanych, tj. do I kw. 2012 r., a przed rozpoczęciem negocjacji z KE programów operacyjnych w ramach przyszłej perspektywy finansowej UE. Przyjęcie takiego harmonogramu prac nad SRW byłoby spójne z agendą prac związaną z przygotowaniem Polski do wykorzystania środków UE po 2013 r., co umożliwiłoby aktywny udział strony polskiej w wypracowaniu dokumentów strategicznych na nowy okres programowania (Wspólnych Ram Strategicznych oraz Partnerskich Kontraktów Rozwojowych i Inwestycyjnych) i programów operacyjnych dostosowanych do nowych zasad polityki spójności (m.in. warunkowość, koncentracja tematyczna). Niemniej jednak, mając na względzie niepewność związaną z rzeczywistym przyjęciem 9 zintegrowanych strategii rozwoju termin ten jest elastyczny, tym bardziej że Plan działań KSRR przewiduje bardziej odległy termin na aktualizację SRW.

W celu zapewnienia jednolitego podejścia samorządów w procesie dostosowawczym Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało niniejszy przewodnik, który wskazuje najistotniejsze obszary dostosowawcze oraz udziela wskazówek dotyczących sposobu uwzględnienia na poziomie regionalnym krajowych uregulowań dotyczących rozwoju regionalnego zawartych w krajowych dokumentach strategicznych. Podręcznik proponuje szerokie spojrzenie na procesy dostosowawcze uwzględniające zarówno uwarunkowania krajowe wynikające z prac nad systemem strategicznego programowania na poziomie krajowym zgodnie z Załoženiami systemu zarządzania rozwojem Polski¹ oraz uwarunkowania unijne związane z przygotowaniem do nowej perspektywy finansowej, a w jej ramach zreformowanej polityki spójności. Z tego względu w rozdziale pierwszym przedstawione są uwarunkowania mające wpływ na obszar rozwoju regionalnego wraz z odniesieniem do ich znaczenia dla procesu aktualizacji SRW. Mając na względzie dotychczasowe zaangażowanie władz samorządowych w prace dotyczące wdrażania rozwiązań wynikających z nowoczesnego myślenia strategicznego i uwzględniających najnowsze trendy europejskie i światowe w obszarze rozwoju regionalnego, podręcznik zawiera również propozycje służące usprawnieniu i podniesieniu efektywności uprawianej w Polsce polityki regionalnej, wynikające przede wszystkim z przygotowanej w ścisłej współpracy i partnerstwie z samorządami województw Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020.

Struktura przewodnika odzwierciedla wszystkie elementy, które zawierać powinna strategia rozwoju zgodnie z przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju², które stanowią zarazem obszary dostosowawcze, w których uwzględniono wpływ ww. uwarunkowań na proces aktualizacji

¹ Zaakceptowane przez RM 27 kwietnia 2009 r.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz.712, art. 13, z późn. zm.

SRW. Należy jednak podkreślić, że podręcznik ten nie ingeruje w autonomiczność samorządów wojewódzkich, w których kompetencjach leży opracowanie SRW i decyzja o ich zawartości, w tym określenie celów wynikających z przeprowadzonej diagnozy i analizy całego województwa. Choć wskazany w ustawie o samorządzie województwa przepis wskazuje konieczność aktualizacji SRW to nie wskazuje on sposobu jej przeprowadzenia. Stąd propozycje dla samorządów wojewódzkich zawarte w tym dokumencie należy traktować jako „przewodnik do aktualizacji SRW”, mimo braku w ww. ustawie formalnych narzędzi po stronie MRR do wyegzekwowania na samorządach doprowadzenia do spójności SRW z KSRR czy ŚSRK. Przewodnik wskazuje sposób aktualizacji SRW w odniesieniu do działań, które mogłyby być komplementarne do działań rządu, planowanych na danym obszarze. Jego zapisy nie przesądzają jednak o kierunkach działań realizowanych samodzielnie przez samorządy województw. Przeprowadzona w dalszej kolejności identyfikacja wspólnych celów i wspólnych obszarów interwencji pozwoli uzgodnić działania prorozwojowe między rządem i samorządem, które znajdują się w kontrakcie terytorialnym.

Ponadto, zgodnie z postulatami grupy zadaniowej do spraw spójności strategii krajowych i regionalnych³ dotyczących ujednoczenia terminologii stosowanej w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym oraz określenia jednolitych standardów metodologicznych przygotowania dokumentów strategicznych, przewodnik ten zawiera również wskazówki metodologiczne dotyczące sposobu przygotowania dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym w celu zapewnienia porównywalności dokumentów na różnych poziomach zarządzania rozwojem. Wskazówki te oparte zostały o *Wytyczne do opracowywania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju z 2 lutego 2010 r.*

³ Funkcjonującej w ramach prac nad wypracowaniem rozwiązań wdrożeniowych do KSRR na początku 2010 r..

1. UWARUNKOWANIA KRAJOWE I UNIJNE PROCESU DOSTOSOWANIA SRW DO KRAJOWYCH DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH

1.1. Uwarunkowania krajowe

Strategie rozwoju województw przygotowywane przez samorządy województw stanowią element szerszego systemu programowania rozwoju kraju jako strategie ustanawiające na poziomie regionalnym cele rozwoju regionalnego. W systemie tym zachowywana jest spójność celów rozwojowych przez ustanowienie zależności między tymi dokumentami, czego przejawem jest ustawowy wymóg dostosowania zapisów SRW w powyższym zakresie do celów rozwojowych⁴ wyznaczonych w dokumentach strategicznych opracowywanych na szczeblu krajowym.

W efekcie, w trakcie aktualizacji SRW należy uwzględnić prace prowadzone w obszarze strategicznego programowania na poziomie krajowym wynikające z Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski, którego celem jest uporządkowanie dotychczasowego systemu programowania strategicznego w Polsce i skonstruowanie spójnej hierarchii dokumentów krajowych w tym zakresie oraz określenia ich wzajemnych zależności. Nowy system dokumentów strategicznych wprowadza istotne zmiany, które będą miały wpływ na działania realizowane w regionach oraz zadania poszczególnych podmiotów publicznych.

Aktualizacja SRW powinna prowadzić do zapewnienia spójności dokumentów na poziomie regionalnym nie tylko ze sobą (tj. SRW i PZPW) czy z wybranymi strategiami krajowymi (ŚSRK, KSRR i strategię ponadregionalne). Spójność dokumentów na poziomie regionalnym powinna doprowadzić do uwzględnienia wymiaru terytorialnego określonego w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym, przez co powinna zostać zachowana ze wszystkimi dokumentami strategicznymi w zakresie rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego, które wskazują cele rozwoju kraju w ujęciu terytorialnym, i które wpływają na sposób realizacji tych celów.

Zgodnie z propozycjami zawartymi w Planie działań do KSRR, opisanymi w działaniu 1.1 i 1.2, spójność dokumentów regionalnych (SRW i PZPW) powinna zostać zachowana z następującymi krajowymi dokumentami strategicznymi:

- najbardziej istotnymi z punktu widzenia długo- i średniookresowych celów rozwoju kraju, tj. długookresową strategią rozwoju kraju (DSRK) oraz średniookresową strategią rozwoju kraju (ŚSRK), przy uwzględnieniu aktualizowanego Krajowego Programu Reform,
- 9 tzw. zintegrowanymi strategiami rozwoju z uwzględnieniem wymiaru terytorialnego, zgodnie z założeniami KSRR,
- Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK) i Planem Zagospodarowania Przestrzennego Kraju (PZPK).

W **długookresowej strategii rozwoju kraju** (DSRK) wskazane mają być główne trendy i wyzwania, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym oraz określona kompleksowa społeczno-gospodarcza koncepcja rozwoju kraju w perspektywie do roku 2030, z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego. Dokument ten spaja różne działania rozwojowe podejmowane w kraju oraz równocześnie koordynuje je, ukierunkowując interwencje państwa w stronę realizacji wspólnych zarówno dla poziomu krajowego, jak i regionalnego celów rozwojowych. Stąd przy aktualizacji SRW istotne jest, aby wziąć pod uwagę przede wszystkim założenia tego dokumentu dotyczące terytorialnego rozwoju kraju, tak aby przy przygotowaniu zaktualizowanych wersji SRW zachować

⁴ W obszarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym.

spójność z wizją rozwojową przedstawiona w tym dokumencie. Podstawę dla przygotowania strategii stanowi dokument „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”⁵ przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP. W obecnej chwili trwa przygotowanie długookresowej strategii rozwoju kraju w ramach tego Zespołu, a zakończenie prac nad tym dokumentem i jego przyjęcie przez RM planowane jest na II kwartał 2011.

Ustalenia zawarte w DSRK uwzględniane będą w **średniookresowej strategii rozwoju kraju**, która będzie **wiodącą strategią rozwojową**. ŚSRK jest dokumentem określającym podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, realizowanym przez strategię rozwoju (w tym przez SRW) oraz przy pomocy programów rozwoju w perspektywie średniookresowej, co pozwala na bardziej skonkretyzowane i szczegółowe sformułowania zarówno celów, jak i narzędzi ich realizacji. ŚSRK wyznacza ponadto obszary strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, a także strategiczne inwestycje, które następnie zostają uwzględnione w innych strategiach rozwoju i programach operacyjnych. Dzięki temu zapewniona zostaje integracja polityki przestrzennej z polityką regionalną oraz koncentracja działań prorozwojowych państwa na kluczowych obszarach tematycznych i przestrzennych. Nadanie obszarom strategicznej interwencji, wyznaczonym w ŚSRK, perspektywy regionalnej przez ich uwzględnienie w KSRR, pozwala na przygotowanie listy przedsięwzięć priorytetowych, w ramach kontraktu terytorialnego i przeprowadzenie procesu jego uzgadniania. Z tego względu proces dostosowawczy SRW do zapisów ŚSRK prowadzić powinien do zapewnienia spójności celów rozwojowych, co przekładać się powinno na możliwość wyznaczenia wspólnych kierunków interwencji i działań w ramach kontraktu terytorialnego w trakcie praktycznej realizacji postanowień dokumentów strategicznych. Obecnie obowiązuje Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, trwają natomiast prace nad jej aktualizacją, zaś jej horyzont czasowy zostanie przesunięty do 2020 roku.

Zintegrowane strategie rozwoju określają podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w DSRK i ŚSRK, odnoszące się do rozwoju poszczególnych sektorów lub dziedzin, w tym z uwzględnieniem rozwoju regionów i rozwoju przestrzennego. W wyniku trwającego procesu uporządkowania dokumentów strategicznych liczba tych dokumentów zostanie po roku 2013 ograniczona do dziewięciu najważniejszych strategii rozwoju odpowiadających na wyzwania rozwojowe nakreślone w długookresowej strategii rozwoju kraju, jak i służących realizacji celów strategicznych średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj.:

- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (koordynator – Minister Gospodarki);
- Strategia rozwoju kapitału ludzkiego (koordynator - Minister-członek Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów);
- Strategia rozwoju transportu (koordynator – Minister Infrastruktury);
- Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (koordynator – Minister Gospodarki);
- Sprawne państwo (koordynator – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji);
- Strategia rozwoju kapitału społecznego (koordynator – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego);
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego: regiony-miasta-obszary wiejskie (koordynator – Minister Rozwoju Regionalnego), przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.;
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (koordynator – Prezes Rady Ministrów/MON);

⁵ Maj 2009 r.

- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa (koordynator – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Zgodnie z wytycznymi MRR pt. „*Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych*⁶” strategię te powinny uwzględniać w swoich zapisach wymiar terytorialny tj. wpływ planowanych przez nie sektorowych i horyzontalnych działań na terytorium (na rozwój lokalny, regionalny, rozwój obszarów wiejskich itp.). W związku z tym istotne jest poszukiwanie wspólnych celów i kierunków działań podejmowanych w ramach polityk sektorowych i horyzontalnych z działaniami podejmowanymi w ramach polityki rozwoju regionalnego na szczeblu regionalnym. Wczesna identyfikacja wspólnych celów i wspólnych obszarów interwencji już na etapie programowania pozwolić powinna na lepsze przygotowanie do realizacji wspólnych przedsięwzięć rozwojowych w ramach kontraktu terytorialnego.

Z punktu widzenia procesu aktualizacji SRW najważniejsze znaczenie ma przyjęcie w dniu 13 lipca 2010 r. przez Radę Ministrów *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie* (KSRR). KSRR jako jedna ze zintegrowanych strategii określa cele polityki rozwoju państwa w układzie terytorialnym i wyznacza zasady realizacji polityk mających największe znaczenie dla osiągania celów terytorialnych. Do tych polityk należy polityka regionalna, zintegrowana z polityką wobec obszarów wiejskich oraz z polityką miejską, a także polityki wobec różnych specjalnych obszarów geograficznych (np. dotycząca obszarów przygranicznych albo innych obszarów problemowych). Dla innych polityk sektorowych KSRR określa zasady koordynacji dla realizacji celów wyznaczonych w odniesieniu do terytorium (np. dla polityki transportowej).

Przyjęcie KSRR przez RM pociąga za sobą konieczność wprowadzenia, instytucjonalnych i systemowych zmian dostosowawczych w celu skutecznej i efektywnej realizacji strategii. W szczególności wynika to z nowego paradygmatu polityki regionalnej przedstawionego w KSRR, która przygotowana została w bliskim partnerstwie z samorządami województw i zawiera szereg rozwiązań wynikających bezpośrednio z propozycji przedstawicieli samorządów. Oznacza to, że cele zawarte w KSRR są spójne z kierunkiem myślenia o rozwoju władz regionalnych i nie chodzi tu wyłącznie o zachowanie formalnej zgodności w systemie programowania, a zastosowanie spójnego podejścia i myślenia w przygotowaniu strategii, ich zawartości, co przekłada się na późniejszą realizację. W rezultacie zaangażowanie rządu i samorządu będzie sprzyjać wspólnemu osiągnięciu celów rozwojowych kraju.

Zakończenie procesów dostosowawczych umożliwić powinno wdrożenie zintegrowanego podejścia do terytorium zgodnie z nowym paradygmatem polityki regionalnej wprowadzonym wraz z przyjęciem KSRR (patrz: Ramka nr 1), który koncentruje się przede wszystkim na wspieraniu działań zmierzających do wzmocnienia i wykorzystania wewnętrznych potencjałów wszystkich rodzajów terytorium. Jego przyjęcie wpływa na sposób wyznaczania celów rozwojowych w odniesieniu do terytorium oraz sposób ich realizacji w ramach wieloszczeblowego systemu zarządzania rozwojem. W związku z tym dostosowanie SRW do KSRR nie ogranicza się wyłącznie do zapewnienia spójności celów między tymi dokumentami, ale również obejmuje przyjęcie nowej filozofii leżącej u podstaw polityki regionalnej, a w konsekwencji uwzględnienie terytorialnego wymiaru polityki regionalnej na każdym etapie przygotowania i realizacji strategii.

⁶ Opracowane przez MRR we wrześniu 2010 r.

Ramka nr 1. Nowy paradygmat polityki regionalnej

KSRR zakłada zasadniczą modyfikację dotychczas prowadzonej polityki regionalnej i oparcie jej o „**nowy paradygmat polityki regionalnej**”. Oznacza to przede wszystkim:

- przejście od polityki regionalnej stanowiącej przede wszystkim kanał redystrybucji środków do polityki ukierunkowanej na wykorzystanie potencjałów endogenicznych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności,
- odejście od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych,
- odejście od modelu krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów” do modelu wieloletnich, zdecentralizowanych polityk rozwojowych ukierunkowanych na wspieranie wszystkich regionów,
- wielosektorowe podejście do działań rozwojowych ukierunkowane terytorialnie czyli wprowadzenie kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych, mających istotny wpływ terytorialny, z celami polityki regionalnej określonymi dla poszczególnych terytoriów,
- odejście od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji m.in. dzięki zintegrowanym programom dedykowanym obszarom strategicznej interwencji przy zachowaniu integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej,
- zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych w systemie wieloszczeblowego zarządzania polityką regionalną,
- zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów (rozumianych funkcjonalnie), które uwzględnia wielowymiarowość procesów rozwojowych i pozwala na prowadzenie polityki dostosowanej do miejsc z uwzględnieniem ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych.

Kluczowe dla realizacji koncepcji nowej polityki regionalnej jest uwzględnienie w SRW następujących elementów:

- potencjałów rozwojowych województwa z uwzględnieniem różnych cech, uwarunkowań wynikających z analizy występujących typów obszarów i ich poziomu rozwoju i powiązań funkcjonalnych (zarówno w warstwie diagnostycznej, jak i strategicznej),
- obszarów strategicznej interwencji, zarówno tematycznych, jak i geograficznych, w tym określenie obszarów problemowych,
- celów w ujęciu terytorialnym, a w konsekwencji określenie takich priorytetów wsparcia, które uwzględniają zróżnicowane potrzeby różnych rodzajów terytoriów, np. obszarów wiejskich i miejskich,
- powiązań z dokumentami rządowymi, tak aby SRW uwzględniały zakres interwencji rządu (jednocześnie przestrzennie i przedmiotowo) i uzasadniały potrzebę wsparcia ze strony rządowej w ramach kontraktu terytorialnego (KT)⁷,
- systemu realizacji (instytucje, system wskaźników).

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 jest najważniejszym długookresowym, krajowym dokumentem strategicznym, dotyczącym zagospodarowania przestrzennego. Projekt KPZK 2030 został opracowany równoległe z pracami nad uporządkowaniem systemu zarządzania rozwojem, zgodnie z nowym modelem zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem Polski. KPZK stanowi element DSRK i ŚSRK, które na równi traktują aspekt przestrzenny i społeczno-gospodarczy

⁷ Kontrakt służy koordynacji działań prorozwojowych podejmowanych przez rząd i samorząd ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego w nim terytorium (więcej w: KSRR 2010-2020, rozdział 7 oraz załączniki do KSRR)

rozwoju. Dokumentem który może wspomagać realizację strategii rozwoju jest postulowany w KPZK 2030 plan zagospodarowania przestrzennego kraju (PZPK).

Uwzględnienie zapisów Koncepcji w procesie aktualizacji SRW wynika zarówno ze względów merytorycznych, jak i formalnych. Z jednej strony, niezbędne wydaje się zapewnienie spójności wizji i kierunków przestrzennego rozwoju kraju przedstawionymi w KPZK z wizją rozwoju regionu zawartą w SRW w takim zakresie, w jakim dotyczy ona jego przestrzennego wymiaru. Z drugiej strony, KPZK będzie stanowić podstawę dla planów zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW) z którymi strategię rozwoju województw także powinny być spójne.

Strategie ponadregionalne powstają dla specyficznych typów problemów o charakterze ponadregionalnym na szczeblu krajowym jako dokumenty precyzyjnie zaadresowane przestrzennie, wykraczające swoim zakresem działania poza jedno województwo. Realizowane na obszarach istotnych z punktu widzenia potrzeb rozwoju regionalnego, mogą także odnosić się do obszarów strategicznej interwencji wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju. Ze względu na ich wpływ na rozwój objętych strategią województw, niezbędne jest zapewnienie spójności celów i kierunków rozwojowych, a w efekcie również interwencji przewidzianych na szczeblu krajowym i regionalnym do realizacji na danym terytorium w celu osiągnięcia synergii działań podejmowanych przez rząd i samorząd. Dlatego, zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie województwa SRW powinny również uwzględniać zapisy strategii ponadregionalnych. Do kategorii strategii ponadregionalnych należy zaliczyć „Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020”.

1.2. Uwarunkowania unijne

Prowadzona obecnie debata nad przyszłością polityki spójności UE po 2013 roku, która nabiera kształtów pod postacią wniosków z V Raportu o spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej pt. *Investing in Europe's future*⁸.

Warunkuje równocześnie kształt krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju regionalnego, w tym strategii rozwoju województw.

Wnioski z V Raportu Kohezyjnego wskazują na to, że polityka spójności UE zmierza w kierunku wzmocnienia wymiaru strategicznego w dokumentach programowych powiązanego z konkretnymi celami rozwojowymi oraz zintegrowanego i terytorialnego podejścia do rozwoju, budowanego i wdrażanego w oparciu o aktywny udział szczebla regionalnego. Wzmocnienie wymiaru strategicznego oznacza m.in. podporządkowanie celów polityki spójności UE ogólnym celom rozwojowym UE określonym w dokumencie „*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*” przyjętym przez Komisję Europejską 3 marca 2010r. (patrz: Ramka 2), jak i przełożenie mierzalnych celów wyznaczonych w tej strategii na krajowe cele rozwojowe.

⁸ Opublikowany przez KE dnia 9 listopada 2010 r.

Ramka nr 2. Priorytety i cele rozwojowe zawarte w dokumencie „Europa 2020”

Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W celu realizacji tych priorytetów Komisja proponuje wytyczenie kilku nadrzędnych, wymiernych celów UE:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%;
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii;
- należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki);
- liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie;
- liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

Realizacji tych celów służyć będzie siedem projektów przewodnich oraz instrumenty, jakimi UE dysponuje tj. przede wszystkim jednolity rynek, instrumenty finansowe i narzędzia polityki zewnętrznej.

Wśród wniosków zawartych w komunikacie KE można wymienić kilka kluczowych kwestii, które będą brane pod uwagę przez Komisję Europejską w negocjacjach programów operacyjnych 2013+:

- Silna koncentracja tematyczna według celów głównego dokumentu strategicznego UE „Europa 2020” przy zachowaniu części alokacji środków na uwzględnienie odmiennych punktów startowych i potencjałów poszczególnych regionów.
- Wprowadzenie Wspólnych Ram Strategicznych (WRS) – dokumentu koordynującego działania różnych polityk w odniesieniu do terytorium, obejmującego politykę spójności, Wspólną Politykę Rolną i Wspólną Politykę Rybacką oraz odnoszącego się do innych polityk o wyraźnym wymiarze terytorialnym, wspierających strategię Europa 2020 w zakresie: badań i rozwoju, innowacyjności; zatrudnienia, edukacji, wykluczenia społecznego, ubóstwa, przeciwdziałania zmianom klimatycznym i energetycznej.
- Zastąpienie obecnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia nowym Partnerskim Kontraktem Rozwojowym i Inwestycyjnym, obejmującym działania prowadzone w ramach ww. polityk oraz zachowanie integralności polityki spójności, obejmującej zarówno Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, jak i Europejski Fundusz Społeczny.
- Zasygnalizowanie, że polityka spójności zostanie zaangażowana we wspieranie nowego systemu zarządzania gospodarczego (wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu i powiązanie sprawozdawczości w Polityce Spójności z Europejskim Okresem Oceny) oraz w stymulowanie pożądaných przemian strukturalnych w państwach członkowskich.
- Dążenie do zwiększenia skuteczności tej polityki poprzez mechanizmy warunkowości (np. poprzez europejską rezerwę wykonania) i nowe podejście do programowania strategicznego oraz wzajemnych zobowiązań między państwami członkowskimi i Komisją.
- Wzmocnienie podejścia opartego na rezultatach przez dalsze rozwijanie narzędzi monitoringu i ewaluacji oraz lepsze ich wykorzystanie w procesie programowania strategicznego.
- Rozwijanie nowych form wsparcia finansowego przez szersze zastosowanie instrumentów inżynierii finansowej i łączeniu ich z grantami.

- Dalszy rozwój instrumentów przeznaczonych dla obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich, wiejskich i powiązań między nimi.

Biorąc pod uwagę powyższe kwestie znaczenia nabiera zsynchronizowanie procesu opracowywania regionalnych i krajowych dokumentów strategicznych i zachowanie spójności z nowymi zasadami, celami i ramami wdrażania polityki spójności po roku 2013. Właściwe i terminowe odniesienie tych kwestii na poziomie krajowym i regionalnym pozwoli na wykorzystanie instrumentów polityki spójności do realizacji celów polityki rozwoju kraju i polityki regionalnej.

2. DIAGNOZA SYTUACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ OBSZARU Z ANALIZĄ SYTUACJI POD KĄTEM MOCNYCH I SŁABYCH STRON

Część diagnostyczna zawarta w SRW uwzględniać powinna wnioski płynące z diagnoz sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej kraju w ujęciu regionalnym zawarte w krajowych dokumentach strategicznych (w tym przede wszystkim KSRR oraz KPZK, ale również na przykład w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa), jak i w raportach z badań spójności terytorialnej Europy (prowadzonych przez KE i ESPON). Dla sformułowania diagnozy rozwoju województwa przydatne mogą być w szczególności informacje i dane statystyczne wykorzystane w załączniku do KSRR zawierającym diagnozę społeczno-gospodarczą i aneks statystyczny.

Przy określaniu zakresu tematycznego diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej danego województwa lub identyfikowaniu luk, które można by było uzupełnić dla pełnego obrazu sytuacji województwa, trendów rozwojowych, jak i wyzwań może zostać wykorzystane przedstawione poniżej menu (lub elementy tego menu) obszarów tematycznych - kluczowych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego kraju i regionów, uwzględnionych w głównych dokumentach strategicznych krajowych i unijnych - takich jak:

- konkurencyjność i globalizacja,
- demografia,
- kapitał ludzki oraz rynek pracy,
- spójność społeczna i terytorialna,
- kapitał intelektualny, w tym społeczny
- sprawne rządzenie,
- społeczeństwo cyfrowe,
- tworzenie wiedzy i innowacji,
- zrównoważony rozwój.

Ogólny charakter ww. obszarów, które przekładają się zarazem na główne obszary wyzwań rozwojowych, stojących przed UE, Polską oraz polskimi regionami, powinien pozwolić na ich dostosowanie do warunków danego województwa. Niemniej, do ostatecznej decyzji samorządów województw należy określenie zakresu tematycznego diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej danego województwa, stopnia jej szczegółowości, jak i skali i sposobu przedstawienia danych na temat sytuacji rozwojowej w województwie na tle innych regionów, całego kraju bądź też innych regionów UE.

W związku z tym, że u podstaw nowej filozofii polityki regionalnej leży między innymi zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego realizowana w szczególności dzięki wspieraniu działań zmierzających do wzmocnienia i wykorzystania wewnętrznych potencjałów wszystkich rodzajów terytoriów, diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa powinna w większym, niż dotychczas, stopniu uwzględniać wymiar terytorialny. Uwzględnienie wymiaru terytorialnego w diagnozie SRW może zostać zrealizowane przez zawarcie w części diagnostycznej takich elementów jak:

- określenie podstawowych cech struktury przestrzennej województwa,
- określenie różnicowań i specyfiki terytorium województwa (np. obszary funkcjonalne, które nie pokrywają się z granicami administracyjnymi),
- analiza potencjałów rozwojowych w ujęciu terytorialnym,
- analiza spójności wewnętrznej regionów,

- analiza profili i rozmieszczenia działalności gospodarczej, które wpływają na zróżnicowanie rozwoju gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego,
- przedstawienie wpływu terytorialnego realizowanych dotychczas działań rozwojowych w obszarze objętym strategią, w ramach prowadzonej polityki regionalnej i innych polityk sektorowych o wpływie terytorialnym na rozwój danego regionu (np. polityki rozwoju obszarów wiejskich, polityki transportowej, polityki rynku pracy, czy konkurencyjności⁹).

Wskazówki metodologiczne nr 1

Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru to identyfikacja najważniejszych uwarunkowań, szans oraz zagrożeń, a w efekcie kluczowych problemów wymagających rozwiązań na danym terytorium. Opiera się ona przede wszystkim na analizie uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych dotyczących stanu wyjściowego i powinna obrazować sytuację na danym terytorium na tle sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i UE.

Zasadniczym elementem części diagnostycznej powinna być analiza strategiczna (np. typu SWOT) odpowiadająca na pytania, jakie są relacje między silnymi a słabymi stronami oraz między szansami i zagrożeniami, wobec szans i zagrożeń stwarzanych przez otoczenie. Diagnoza powinna odwoływać się do uwarunkowań prawnych związanych z obszarem objętym strategią i powiązań z innymi dokumentami strategicznymi.

O ile jest to możliwe, część diagnostyczna powinna uwzględniać także identyfikację środków finansowych podejmowanych dotychczasowo działań na terytorium danego województwa, jak również wnioski z oceny ich skuteczności.

Diagnoza i treść strategii muszą być spójne i zintegrowane: diagnoza wyznacza zestaw głównych problemów/wyzwań do rozwiązania i jest podstawą do sformułowania celów. Najważniejsze problemy zidentyfikowane w diagnozie dotyczące danego obszaru/dziedziny mogą zostać zaprezentowane w formie wyzwań, tak jak ma to miejsce w krajowych dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w KSRR prezentującej wyzwania stojące przed polityką regionalną realizowaną zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Nie oznacza to tożsamości wyzwań identyfikowanych na poziomie KSRR i SRW lecz ich prawdopodobną zbieżność ze względu na ogólny charakter wyzwań określonych w KSRR odnoszących się do rozwoju regionalnego. W takim zakresie w jakim katalog wyzwań będzie zbieżny z tym określonym w KSRR (patrz: Ramka 3), zakłada się, że intensywność problemów, występujących na poszczególnych obszarach będzie zróżnicowana, co pozwolić powinno na identyfikację najważniejszych problemów rozwojowych występujących na terytorium poszczególnych województw, a zarazem na dobór odpowiedniego zestawu działań w ramach krajowej i regionalnej polityki rozwoju dla przeciwdziałania tym problemom.

⁹ W takim zakresie, w jakim możliwy jest dostęp do zbiorczych informacji na ten temat.

Ramka nr 3. Najważniejsze wyzwania polityki regionalnej do roku 2020

Przedstawiony w KSRR zestaw wyzwań do roku 2020 łączy obydwa wymiary, europejski i krajowy. Został on przygotowany na podstawie przeprowadzonej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, dokonanej w różnych skalach przestrzennych oraz w odniesieniu do czynników rozwojowych o pierwszorzędym znaczeniu dla konkurencyjności polskich regionów. Przy określaniu listy wyzwań polityki regionalnej uwzględniono także strategiczne wyzwania dla rozwoju całego kraju sformułowane w dokumencie Polska 2030., który stanowi podstawę od przygotowania Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju.

Jak wskazuje raport Polska 2030, w perspektywie najbliższych kilkunastu lat zaistnieje w Polsce zasadnicza potrzeba prowadzenia polityki rozwojowej polegającej na zwiększaniu konkurencyjności gospodarki polskiej przez uruchamianie niewykorzystanych zasobów pracy, absorpcję i tworzenie innowacji (wzmocnienie sektora naukowo-badawczego i jego związków z przedsiębiorstwami), stymulowanie rozwoju kapitału społecznego, zapewnianie odpowiednich warunków technicznych (rozbudowa i modernizacja infrastruktury) oraz instytucjonalnych (zmiany w systemie zarządzania w sektorze publicznym) dla zwiększania poziomu inwestycji, a także wsparcie dla zmian strukturalnych w sferze struktury wytwarzania PKB (w kierunku zwiększania udziału sektorów o wyższej wartości dodanej) oraz struktury zatrudnienia (w sektorach bardziej produktywnych). Taka strategia rozwojowa oznacza konieczność ponownego spojrzenia na polską przestrzeń, problematykę rozwoju regionalnego i politykę regionalną rozumianą jako instrument realizacji celów rozwojowych kraju zdefiniowanych w odniesieniu do przestrzeni.

Można zarysować jednocześnie kilka obszarów strategicznych wyzwań, na które polityka regionalna – wspierająca konkurencyjność regionów i zapewniająca spójność terytorialną kraju – musi odpowiedzieć za pomocą rozwiązań szczegółowych. Możemy do nich zaliczyć¹⁰:

- 1) Lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów.
- 2) Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych.
- 3) Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji.
- 4) Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.
- 5) Poprawa jakości zasobów pracy.
- 6) Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.
- 7) Ochrona i właściwe wykorzystanie zasobów przyrodniczych.
- 8) Wykorzystanie zasobów kultury dla rozwoju regionalnego.
- 9) Efektywne stymulowanie rozwoju kapitału społecznego.
- 10) Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju.
- 11) Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Wyzwania te odnoszą się do całej polityki rozwoju. Jednakże oddziaływanie przestrzenne wymienionych wyzwań jest zróżnicowane. Zatem poszczególne wyzwania w zależności od ich znaczenia dla regionów i terytoriów wymagały będą odpowiednio dobranej interwencji polityki regionalnej i skoordynowanej interwencji polityk sektorowych o silnym ukierunkowaniu terytorialnym.

¹⁰ Kolejność wyzwań nie odzwierciedla skali ich ważności dla realizacji polityki regionalnej.

2.1. Określenie potencjałów rozwojowych

Część diagnostyczna SRW, w tym również analiza strategiczna w szczególności w zakresie szans i mocnych stron, powinna służyć identyfikacji potencjałów endogenicznych (rozwojowych)¹¹ danego województwa, tak by stwarzać możliwość dla konstrukcji celów strategii. W efekcie, kluczową sprawą jest, aby diagnoza zawarta w SRW obejmowała oprócz zwyczajowego opisu ogólnej sytuacji społeczno - gospodarczej województwa analizę szans rozwojowych danego obszaru i określenie głównych czynników rozwojowych¹². Taka analiza pozwolić powinna na wyznaczenie potencjałów rozwojowych poszczególnych typów terytoriów leżących na terenie województwa. Wskazaniem byłoby, aby analiza potencjałów rozwojowych koncentrowała się na obszarach tematycznych¹³ objętych diagnozą i odpowiadających głównym wyzwaniom rozwojowym w obszarze rozwoju regionalnego tj.:

- Rozwój miast,
- Infrastruktura transportowa,
- Demografia,
- B+R, innowacje,
- Gospodarka, przedsiębiorczość i tworzenie warunków dla lokalizacji inwestycji,
- Rozwój zasobów ludzkich, kapitału społecznego i intelektualnego,
- Rozwój instytucjonalny i współpraca międzynarodowa,
- Energia i bezpieczeństwo naturalne,
- Rozwój lokalny, dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze,
- Usługi publiczne.

Analiza potencjałów rozwojowych w poszczególnych obszarach tematycznych i w odniesieniu do poszczególnych typów terytoriów pozwolić powinna na określenie priorytetowych obszarów wsparcia i typów działań, z uwzględnieniem ich wpływu na realizację celów rozwojowych KSRR, których podjęcie w największym stopniu służyć będzie rozwojowi danego obszaru, a w konsekwencji całego regionu. Analizie potencjałów towarzyszyć powinna diagnoza problemów występujących na danych obszarach, dotyczących przede wszystkim dostępu do usług o podstawowym znaczeniu dla rozwoju danych terytoriów. W efekcie, obraz sytuacji społeczno-gospodarczej przedstawiony za pomocą danych statystycznych będzie wykazywał obszary problemowe wymagające interwencji, co jest szczególnie ważne w przypadku obszarów celu 2 KSRR *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*, gdzie podejmowane działania służyć będą przezwyciężaniu trudności rozwojowych.

Analiza, zgodnie z filozofią nowej polityki regionalnej powinna być dokonywana na możliwie najniższym poziomie (poniżej NTS 2), przy ograniczonej liczbie wskaźników. Dotyczy to również określania wskaźników monitorowania celów.

¹¹ Potencjały rozwojowe (szanse rozwojowe) mocne strony danego obszaru określone przez determinanty rozwojowe istniejące na danym terytorium.

¹² Czynniki rozwoju - kapitał ludzki, społeczny, wyposażenie infrastrukturalne, innowacyjność, badania i rozwój, zmiany instytucjonalne (lista nie wyczerpuje możliwych czynników rozwojowych dla danego województwa).

¹³ Propozycja na podstawie badania EUOREG pn. „Propozycje możliwych kierunków działań rządu w poszczególnych regionach, w tym określenie potencjałów rozwojowych województw”.

2.2. Obszary strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym

Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa stanowi podstawę do wyznaczenia obszarów strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym (różnych typów terytoriów), w tym obszarów problemowych występujących na obszarze danego regionu. Wskazane indykatywnie w KSRR obszary problemowe, na których planuje się interwencję polityki regionalnej bezpośrednio z poziomu krajowego, ograniczają się jedynie do przypadków, gdy skala i kompleksowość problemów uzasadnia bezpośrednio zaangażowanie rządu lub, gdy efektywność działań podejmowanych na poziomie regionalnym jest zbyt niska, powinny zostać odzwierciedlone w SRW. Natomiast szczegółowe wyznaczenie tych obszarów powinno znaleźć się w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (PZPW). W tym kontekście PZPW i SRW powinny być ze sobą spójne.

Ramka nr 4. Obszary strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym

Mając na uwadze wymogi ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w Planie zagospodarowania przestrzennego kraju znaleźć się mają obszary problemowe zidentyfikowane w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Wymóg ten należy analogicznie odnieść do szczebla regionalnego i powiązań między SRW a Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (PZPW).

PZPW powinien być odzwierciedleniem przestrzennym celów zapisanych w SRW. Tworzone na szczeblu regionalnym SRW i PZPW powinny być z natury rzeczy spójne. Rozbieżność pomiędzy tymi dokumentami wskazywałaby na niezrozumienie idei prowadzenia polityki regionalnej, która odbywa się w oparciu o określone cele w konkretnej przestrzeni.

W związku z powyższym SRW powinny identyfikować Obszary Strategicznej Interwencji (OSI), a PZPW powinny je delimitować w przestrzeni. Zidentyfikowane w SRW OSI stanowić powinny podstawę do uzgadniania KT.

Nie oznacza to automatycznego uwzględnienia przy wyznaczaniu obszarów strategicznej interwencji danych użytych w KSRR, ale przy użyciu dostępnych danych i analiz dokonywanych na poziomie regionalnym, z uwzględnieniem rzeczywistej sytuacji występującej w danym regionie.

Wyznaczane obszary powinny jednocześnie uwzględniać sytuację województw sąsiadujących, jeżeli przedstawiane zjawiska wykraczają poza obszar 1 województwa. Dotyczy to problemów, które powinny być rozpatrywane w szerszym kontekście tj. przy wspólnym udziale władz tych województw, których problem dotyczy. Na tej podstawie, w części dotyczącej celów, kierunków interwencji i systemu realizacji, powinna zostać wskazana strategia i sposób rozwiązania tych problemów we współpracy właściwych podmiotów publicznych z obszaru danych województw.

Delimitacja ta jednak nie przesądza automatycznie o sposobie wdrażania polityki regionalnej w danym województwie, gdyż większość działań realizowanych zarówno na obszarach wyznaczonych w oparciu o kryterium funkcjonalne, jak i na obszarach problemowych będzie prowadzona w ramach programów regionalnych zarządzanych z poziomu wojewódzkiego oraz koordynowanych w zakresie ich wpływu terytorialnego programów sektorowych. W ramach tych programów zakres i sposób wsparcia dla obszarów problemowych wyznaczonych w KSRR będzie każdorazowo określany indywidualnie.

Skoro interwencja polityki regionalnej zarówno ze szczebla krajowego, jak i regionalnego ukierunkowana jest na wsparcie poszczególnych rodzajów terytoriów, niezbędne jest wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym, w stosunku do których określane będą potencjały rozwojowe, cele rozwojowe oraz przedsięwzięcia służące realizacji tych celów podlegające procedurze uzgadniania kontraktu terytorialnego ze stroną rządową.

W związku z powyższym strategię rozwoju województw powinny dokonać identyfikacji typów obszarów strategicznej interwencji dla danego województwa, na których działania będą prowadzone

na poziomie regionalnym ze wsparciem ze strony ministra rozwoju regionalnego (poprzez realizację ramowych zintegrowanych programów regionalnych¹⁴) i będą stanowiły podstawę do przygotowania stanowiska województwa w uzgadnianiu zawartości kontraktu terytorialnego. Przestrzenna delimitacja tych obszarów przeprowadzona zostanie w ramach Planów Zagospodarowania Przestrzennego Województw.

Tabela nr 1 wskazuje na typy terytoriów wyodrębnionych w KSRR, które powinny służyć jako podstawa przy identyfikacji OSI przez samorządy województw wraz z propozycją kryteriów, na podstawie których byłoby to dokonywane w SRW.

Tabela 1. Typy obszarów strategicznej interwencji w ujęciu geograficznym zgodnie z KSRR

Lp.	Typy terytoriów	Sposób określenia szczegółowych kryteriów delimitacji
1.	ośrodki wojewódzkie - miasta wojewódzkie, które od 1.01. 1999 są siedzibą wojewody i (lub) sejmiku województwa, oraz ich obszary funkcjonalne	określone na poziomie NTS 5 z uwzględnieniem takich kryteriów, jak koncentracja funkcji, usieciowienie, dostępność do ośrodka wojewódzkiego
2.	ośrodki subregionalne – miasta średniej wielkości (powyżej 20 tys.) pełniące istotne funkcje w skali sub- i regionalnej oraz ich obszary funkcjonalne	określone przy wykorzystaniu wskaźników dotyczących dynamiki rynku pracy, dochodów ludności czy koncentracji funkcji przez samorząd województwa
3.	obszary wiejskie ¹⁵	wyznaczone z uwzględnieniem różnych funkcji gmin wiejskich dla właściwego określenia potencjałów i celów rozwojowych
4.	obszary strategicznej interwencji dla zapewnienia spójności w skali kraju – województwa określone w KSRR oraz podregiony, których poziom rozwoju znacznie odbiega od średniej krajowej	określone w stosunku do podregionów na poziomie NTS 3 z uwzględnieniem przede wszystkim takich wskaźników jak poziom rozwoju mierzony PKB na mieszkańca
5.	obszary o najgorszych wskaźnikach dostępu do usług publicznych	dokładne granice obszarów strategicznej interwencji powinny zostać wyznaczone przez samorządy województw we współpracy z samorządami i organizacjami lokalnymi oraz na podstawie najbardziej odpowiednich dla danego regionu wskaźników obrazujących nasilenie różnych problemów na poziomie regionalnym (NTS 4)
6.	obszary przygraniczne	określone z uwzględnieniem wskaźników ilustrujących powiązania gospodarcze, infrastrukturalne, społeczne z obszarami po drugiej stronie granicy (NTS 4)
7.	obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze	określone przez samorządy województw w ścisłej współpracy z władzami miast oraz partnerami gospodarczymi i społecznymi przy wykorzystaniu wskaźników obrazujących stopień utraty funkcji społeczno-gospodarczych przez miasta (NTS 4-5)
8.	obszary o ekstremalnie niskiej dostępności transportowej	określone przy wykorzystaniu wskaźników obrazujących stopień dostępności transportowej tj. np. czas dojazdu do ośrodków wojewódzkich

¹⁴ Ramowe zintegrowane programy regionalne będą określały, w jaki sposób na poziomie regionalnym koordynowane i integrowane będą działania realizowane na rzecz danego regionu z poziomu krajowego i regionalnego przez różne podmioty publiczne. Dotyczy to zarówno działań finansowanych ze środków unijnych, jak i krajowych, w tym tych które zostaną włączone w wyniku procesu terytorializacji.

¹⁵ Tradycyjnie określane na podstawie wyodrębnienia administracyjnego (siedziba gminy wiejskiej) obszary wiejskie, będą objęte:

- elementami polityki regionalnej adresowanej do miast (polityki miejskiej) jako część obszarów zurbanizowanych - funkcjonalnych terenów miejskich,
- działaniami w ramach celu 1 polityki regionalnej związanymi z omawianymi procesami dyfuzji rozwoju i kreowaniem warunków do ich absorpcji oraz wykorzystaniem własnych endogenicznych potencjałów,
- działaniami przeznaczonymi dla obszarów wiejskich o najgorszych wskaźnikach dostępności do usług publicznych i rozwoju społeczno-gospodarczego w ramach celu 2 polityki regionalnej przedstawionym w dalszej części dokumentu.

Biorąc pod uwagę zmieniający się charakter interakcji pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami oraz zwiększenie ich funkcjonalnej komplementarności, mieszkańcy obszarów wiejskich będą także beneficjentami wszystkich działań podejmowanych w miastach.

2.3. Prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią

Diagnoza sytuacji w danym obszarze tematycznym i stosunku do określonego terytorium obejmuje także określenie uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz przewidywań dotyczących przyszłości. Ważne jest przy tym określenie przede wszystkim ram systemowych oraz uwarunkowań prawno-instytucjonalnych. Prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią może być podstawą do sformułowania wizji rozwoju województwa.

Niezwykle korzystne byłoby rozwiązanie, w którym oba elementy tj. diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru/dziedziny z analizą sytuacji pod kątem mocnych i słabych stron oraz prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią są prezentowane w dokumencie łącznie.

3. CELE ROZWOJU W OKRESIE OBJĘTYM STRATEGIĄ

Kluczowym elementem procesu dostosowania SRW do zapisów krajowych dokumentów strategicznych są cele rozwoju w zakresie objętym strategią. Spójność celów rozwojowych wyznaczonych na poziomie krajowym i regionalnym ma pozwolić na spójne zaplanowanie rozwoju danego obszaru oraz na skuteczne i efektywne osiąganie tych celów dzięki synergii działań podejmowanych przez władze rządowe i samorządowe.

Ustawowy wymóg uwzględnienia celów krajowych dokumentów strategicznych przez SRW nie oznacza ich tożsamości, lecz brak wzajemnej sprzeczności i wykluczania się. Cele wyznaczone przez samorządy województw powinny wpisywać się w cele określone na poziomie krajowym w takim zakresie, w jakim samorząd województwa chce wspólnie realizować wizję rozwoju danego terytorium przy zaangażowaniu środków zarówno krajowych, jak i tych mobilizowanych na szczeblu regionalnym. Spójność celów stworzy podstawę do wyznaczenia wspólnych przedsięwzięć realizowanych w ramach kontraktu terytorialnego przez stronę rządową i samorządową. Z tego względu, zaleca się przyjęcie szerszej perspektywy niż ta wynikająca z przepisów ustawy o samorządzie województwa w procesach dostosowawczych i wzięcie pod uwagę tych celów rozwojowych strategicznych dokumentów krajowych, które mają znaczenie dla rozwoju regionalnego zgodnie z zasadami zintegrowanego podejścia terytorialnego i koordynacji przyjętymi w KSRR.

W efekcie, ważnym jest, aby cele strategii rozwoju województw wpisywały się i były spójne z celami określonymi w kompleksowych krajowych dokumentach horyzontalnych polityki rozwoju¹⁶ w tym przede wszystkim średniookresowej strategii rozwoju kraju zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie województwa, ale również z innymi krajowymi i unijnymi dokumentami strategicznymi warunkującymi rozwój regionalny w Polsce (tj. długookresowa strategia rozwoju kraju, zintegrowane strategie rozwoju, strategie ponadregionalne, dokument „Europa 2020”), w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla realizacji spójnej polityki regionalnej opartej o wspólne cele, zasady i wspólną filozofię rozwoju regionalnego.

Samorządy województw powinny ustalać cele i kierunki rozwoju regionu w strategiach rozwoju województw w taki sposób, aby uwzględnić przede wszystkim cel strategiczny KSRR który określa filozofię leżącą u podstaw nowej polityki regionalnej (patrz: Ramka 5) oraz wziąć pod uwagę kierunki wsparcia wynikające z poszczególnych celów szczegółowych KSRR.

¹⁶ Zasadą polityki rozwoju jest to, że dokumenty typu horyzontalnego i kompleksowego są nadrzędnymi dokumentami w systemie programowania. Wytyczają one kierunki rozwoju kraju oraz cele strategiczne, które są potem rozwijane w dokumentach odnoszących się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, rozwoju sektorów i dziedzin. Realizacja celów rozwojowych odbywa się na poziomie operacyjno-wdrożeniowym, tj. przez programy rozwoju i operacyjne.

Ramka nr 5 Cel strategiczny KSRR

Cel strategiczny KSRR, którym jest **Efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym,**

- wskazuje jednoznacznie na podmiot polityki regionalnej – terytorium, rozumiejąc je w sposób funkcjonalny, rozszerzając dotychczasową koncentrację uwagi na regionie traktowanym jako jednostka administracyjnego podziału kraju,
- przesądza o widzeniu polityki regionalnej jako działania ukierunkowanego na optymalne, z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwojowych kraju, wykorzystanie zróżnicowanych przestrzennie potencjałów rozwojowych,
- wskazuje na konieczność wykorzystania w procesie rozwoju obok czynników endogenicznych także zasobów zewnętrznych,
- wskazuje głównych aktorów polityki regionalnej i przydziela główną rolę rządowi i samorządom wojewódzkim w tym procesie,
- określa cele polityki regionalnej jako kreowanie na poziomie regionalnym warunków dla osiągnięcia głównych celów polityki rozwoju – wzrostu, zatrudnienia i spójności (wynikających m.in. z wyzwań rozwojowych określonych w raporcie Polska 2030).

Cel strategiczny odpowiada na wyzwania stojące przed polskimi regionami wynikające z trendów rozwojowych, jednocześnie skupiając się na wykorzystaniu potencjałów wyznaczanych w odniesieniu do różnych terytoriów tak, aby w optymalny sposób wzmacniać przewagi konkurencyjne występujące w kraju i usuwać bariery rozwojowe. Tak określony cel polityki regionalnej będzie ważnym elementem podwyższenia konkurencyjności, kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz spójności w Polsce.

Uwzględnienie w procesach dostosowawczych najważniejszych kierunków działań wyływających z celów szczegółowych KSRR służyć ma zapewnieniu spójnego podejścia do wspierania procesów rozwojowych zarówno ze szczebla krajowego, jak i regionalnego. Dlatego, proponuje się, aby przy dostosowaniu zapisów SRW do KSRR wziąć pod uwagę kierunki wsparcia wyływające z tych celów (patrz: Ramka 6).

Ramka nr 6 Kierunki wsparcia wynikające z celów szczegółowych KSRR

- w zakresie **wspomagania wzrostu konkurencyjności regionów** (cel 1 KSRR)

a) wsparcie dla rozwoju ośrodków wojewódzkich w celu jak najlepszego wykorzystania potencjałów rozwojowych terytoriów cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego, w tym przede wszystkim w zakresie wzmocnienia funkcji metropolitalnych i integracja obszarów funkcjonalnych obszarów miejskich,

b) rozprzestrzenianie (dyfuzja) procesów rozwojowych z biegunów wzrostu do słabiej rozwijających się ośrodków i pozostałych obszarów kraju poprzez kompleksowy zestaw działań na rzecz integracji funkcjonalnej obszaru województw; wzmocnienia powiązań największych ośrodków miejskich z ośrodkami subregionalnymi i lokalnymi oraz obszarami wiejskimi (w tym przede wszystkim powiązań komunikacyjnych) oraz budowanie potencjału absorpcyjnego przez wzmocnienie ośrodków subregionalnych, rozwijanie potencjału obszarów wiejskich, wykorzystanie i rozwijanie specjalizacji regionalnych,

c) horyzontalne wsparcie dla rozwoju konkurencyjności na terenie całych regionów; w obszarach: kapitału ludzkiego i społecznego, innowacyjności, zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej, instytucji otoczenia biznesu, energetyki, środowiska czy kultury;

- w zakresie **budowania spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych** (cel 2 KSRR)

a) wzmocnienie spójności terytorialnej na obszarze województwa przez działania na rzecz zmniejszania różnicowań wewnątrzregionalnych,

b) pomoc w przezwyciężaniu trudności rozwojowych silnie skoncentrowanych terytorialnie, które zlokalizowane są na obszarach charakteryzujących się najniższymi w skali kraju wskaźnikami gospodarczymi, społecznymi, instytucjonalnymi i wyposażenia infrastrukturalnego tj. obszary wiejskie, obszary miejskie i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, obszary przygraniczne, obszary o najniższej dostępności,

c) wsparcie dla przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych i poprawy sytuacji mieszkańców obszarów problemowych w zakresie dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych

-w zakresie **tworzenia warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie** (cel 3 KSRR)

a) wzmocnienie wymiaru strategicznego polityki regionalnej,

b) poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym wprowadzanie mechanizmów efektywnościowych,

c) usprawnianie koordynacji działań rozwojowych,

d) zwiększenie współpracy między różnymi poziomami władz publicznych, a także zwiększenia aktywności społecznej w sferze polityki regionalnej przez tworzenie sieci współpracy pozwalających na zwiększenie synergii działania dzięki rozwijaniu kultury kooperacji oraz stanowiących kuźnię innowacyjnych rozwiązań, w tym instytucjonalnych.

Cele wyznaczone w SRW powinny uwzględniać wymiar terytorialny, to znaczy odnosić się do potrzeb poszczególnych terytoriów określonych w diagnozie SRW. Dlatego punktem wyjścia dla określenia celów rozwojowych w perspektywie czasowej obowiązywania SRW w stosunku do poszczególnych terytoriów powinno być określenie w części diagnostycznej szans rozwojowych/potencjałów rozwojowych dla każdego obszaru (regionu) w oparciu o analizę czynników rozwoju.

Elementem tej części SRW może być również określenie ścieżek dojścia do określonych celów rozwojowych. Stanowiłyby one zarazem uzasadnienie wyboru poszczególnych przedsięwzięć priorytetowych podlegających wsparciu w ramach kontraktu terytorialnego.

Wskazówki metodologiczne nr 2

Cele strategii należy definiować jako określenie „pożądanego stanu” („punktu docelowego”), jaki zamierza się osiągnąć w danej dziedzinie/obszarze w określonym horyzoncie czasowym dzięki realizacji strategii. Proponuje się, aby elementem rozdziału strategii prezentującego cele była także wizja rozwoju, tj. opis stanu docelowego, do jakiego dąży się w wyniku realizacji danej strategii.

W tym kontekście **cel główny/nadrzędny**¹⁷ jest sprecyzowaniem ogólnej wizji strategii (pożądany obraz rzeczywistości) - wyobrażeniem zamierzenia tego, co ma zostać osiągnięte dzięki realizacji strategii. Cel ten powinien być zidentyfikowany bezpośrednio w oparciu o wyniki diagnozy oraz prognozy trendów rozwojowych obszaru/dziedziny.

Cele strategiczne – pokazują, poprzez jakie obszary działań zamierza się osiągnąć cel główny strategii. Ich wypracowanie łączy się z wyznaczeniem priorytetów.

Wszystkie cele, o których mowa powyżej powinny zostać opisane liczbowo: przez wyrażenie celu w wartościach bezwzględnych (tzn. przedstawienie poziomu, jaki ma zostać osiągnięty w horyzoncie objętym strategią) lub względnych (tzn. przedstawienie zmiany, która ma w wyniku realizacji tej strategii nastąpić).

Szczególnie ważne jest, aby wszystkie cele sformułowane zostały w sposób jasny i jednoznaczny, aby były czytelne i zrozumiałe zarówno dla podmiotów realizujących strategię, jak i wszystkich jej odbiorców, do których jest adresowana. Cele powinny być: konkretne, mierzalne, możliwe do osiągnięcia/realistyczne, odpowiadające wizji w celu strategicznym, akceptowalne przez adresatów zmian, wskazujące konkretny czas lub termin osiągnięcia określonego stanu.

Cele strategii powinny tworzyć uporządkowaną i spójną strukturę hierarchiczną, tj. poszczególne cele strategiczne muszą być podporządkowane celowi głównemu strategii. Cele usytuowane poniżej celu głównego obejmują swym zakresem węższy obszar zainteresowania strategii. Układ celów strategii daje tzw. drzewko hierarchii celów.

Niezbędna jest tu ocena racjonalności strategii (tj. w jaki sposób każda z części strategii przyczynia się do realizacji jej celów oraz w jaki sposób strategia rozwiązuje problemy zidentyfikowane w części diagnostycznej), wewnętrznej spójności strategii (między działaniami przewidzianymi w ramach tej strategii), a także ocena i kwantyfikacja korzyści i kosztów¹⁸.

Konieczne jest uwzględnianie przy wyznaczaniu celów strategii (a także potem przy określaniu jej instrumentów realizacji) otoczenia i uwarunkowań prawno-legislacyjnych.

3. KIERUNKI INTERWENCJI (PRIORYTETY¹⁹) STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTW

Zmiana celów SRW w wyniku dostosowania do celów polityki regionalnej zawartych w krajowych dokumentach strategicznych oznacza równocześnie konieczność zmiany priorytetów – głównych kierunków interwencji określonych w SRW. Należy pamiętać, że właściwe określenie priorytetów rozwojowych jest istotne z punktu widzenia wyboru przedsięwzięć priorytetowych, które mogą być w perspektywie przedmiotem realizacji w ramach kontraktu terytorialnego. Przedsięwzięcia te powinny realizować cele SRW oraz wpisywać się w określone w SRW kierunki interwencji.

Ważne jest, aby SRW określały kierunki interwencji w ujęciu terytorialnym, co oznacza:

- koncentrację na obszarach strategicznej interwencji (zarówno tematycznych, jak i geograficznych) określonych na podstawie diagnozy,
- określenie poziomu wdrażania i obszaru, na którym powinna być skoncentrowana tematycznie interwencja,

¹⁷ W praktyce spotyka się różne nazewnictwo i klasyfikacje celów.

¹⁸ Analiza kosztów i korzyści, tj. procedura oceny celowości realizacji strategii przez porównywanie jej korzyści i kosztów.

¹⁹ Priorytety rozumiane są tu jako grupa działań, których realizacja służy osiągnięciu celu szczegółowego określonego w strategii. Zatem działanie to instrument wdrażający priorytet w ramach strategii, o odrębnym przeznaczeniu i zasadach realizacji, który jest określany na poziomie dokumentów wdrożeniowych.

- angażowanie w realizację tych priorytetów podmiotów występujących na różnych szczeblach zarządzania rozwojem, czyli wszystkich możliwych partnerów i płaszczyzny wsparcia mogące pomóc w realizacji celów strategii,
- bazowanie na różnych formach współpracy sieciowej, szczególnie w nauce, administracji, biznesie i sferze badań,
- branie pod uwagę interwencji realizowanych lub planowanych do realizacji na różnych obszarach (np. w miastach).

Ponieważ opis kierunków interwencji powinien wskazywać na możliwe instrumenty realizacji (np. programy rozwoju), przy określaniu tych instrumentów należy wziąć pod uwagę założenia dotyczące instrumentów planistycznych służących realizacji celów KSRR, w szczególności po roku 2013, (zawarte w podrozdziale 7.2.10. KSRR - Dokumenty wdrożeniowe KSRR).

Wskazówki metodologiczne nr 3

Wyznaczenie celów szczegółowych (po przeprowadzeniu diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru/dziedziny i określeniu celu strategicznego) jest związane z określeniem głównych kierunków interwencji/priorytetów, w których koncentrować się będą konkretne działania i środki finansowe dokumentów wdrożeniowych (w tym programy rozwoju).

Opis tych kierunków (priorytetów) powinien jasno wskazywać główne obszary interwencji, jak również możliwe typy programów. Powinien identyfikować główne grupy/dziedziny/obszary i/lub beneficjentów oraz zamierzone cele, określone wskaźnikiem/ami i ich wartościami docelowymi.

4. WSKAŹNIKI REALIZACJI WYZNACZONYCH CELÓW

Dostosowanie celów SRW do celów polityki regionalnej wyznaczonych w krajowych dokumentach strategicznych pociąga za sobą konieczność dostosowania wskaźników określonych dla poszczególnych celów strategii, tak aby były one spójne z systemem wskaźników strategicznych opracowywanych na szczeblu krajowym. Zgodnie z założeniami MRR system kluczowych wskaźników strategicznych powinien odpowiadać hierarchii celów rozwojowych wyznaczonych w krajowych dokumentach strategicznych, zapewniać spójność ze wskaźnikami wyznaczonymi na poziomie unijnym oraz ze wskaźnikami wyznaczanymi na poziomie operacyjnym, zapewniać informację w adekwatnych przekrojach terytorialnych (w tym docelowo także dla delimitowanych obszarów funkcjonalnych) oraz kompleksowo mierzyć zmiany w określonych obszarach strategicznych dla rozwoju.

Wskaźniki zawarte w SRW powinny obrazować zmiany zachodzące na określonych obszarach, zgodnie z założeniami leżącymi u podstaw nowego paradygmatu polityki regionalnej, w szczególności zmiany zachodzące na obszarach strategicznej interwencji. Ponadto, (zgodnie ze Stanowiskiem Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 21 stycznia 2011 r.) proponuje się umieszczenie w SRW wskaźników ostrzegawczych, których osiągnięcie lub spadek oznaczałby konieczność podjęcia skuteczniejszych lub dodatkowych działań w danym obszarze strategicznej interwencji, a które odnosić by się mogły do wskaźników określonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Wskazówki metodologiczne nr 4

Cele strategii rozwoju województw są określone ilościowo za pomocą możliwie ograniczonej liczby wskaźników monitorowania. Proponuje się, przyjęcie dwupoziomowej konstrukcji obejmującej:

- a) wskaźniki osiągnięć służące skwantyfikowaniu celu głównego, oraz
- b) wskaźniki osiągnięć służące skwantyfikowaniu celów strategicznych – tj. wskaźniki na poziomie poszczególnych obszarów strategicznej interwencji.

Konieczne jest zachowanie trafności/adekwatności dobieranych wskaźników w stosunku do założonych celów, z uwzględnieniem kwestii dostępności danych. Zakłada się, że głównym źródłem informacji dla konstrukcji systemu wskaźników monitorowania strategii rozwoju jest statystyka publiczna, jednak dopuszcza się także wykorzystywanie innych źródeł np. badania organizacji międzynarodowych, niezależnych instytutów, ośrodków badawczych czy badania opinii publicznej.

Wybrane wskaźniki musi charakteryzować jednoznaczność i zrozumiałość, mierzalność oraz przejrzystość i porównywalność (ze szczególnym uwzględnieniem spójności ze wskaźnikami polityk krajowych i europejskich, m.in. dlatego zaleca się stosowanie właściwych dla obszaru/dziedziny „core /base indicators” polityki spójności UE²⁰, jak również system wskaźników strategii rozwoju kraju średniookresowej i długookresowej).

Docelowo punktem wyjścia dla opracowania wskaźników strategii wszystkich strategii powinna być baza wskaźników monitorowania tworzona w ramach spójnego systemu monitorowania polityki rozwoju).²¹

Do czasu jest utworzenia MRR planuje organizację szkoleń i warsztatów poświęconych kwestii wskaźników.

Zaleca się wykorzystywanie ograniczonej liczby wskaźników monitorowania strategii dla każdego z celów; taka sama zasada dotyczy priorytetów.

Niezbędne jest określenie częstotliwości pomiaru wskaźników oraz wartości dla roku bazowego (zaleca się, aby - o ile to możliwe - rokiem bazowym dla strategii rozwoju był rok 2009) oraz oszacowanie oczekiwanych wartości dla roku docelowego (zakłada się, że będzie to rok 2020²²). Wskazaniem byłoby wyodrębnienie podokresów/etapów strategii (np. roku 2015) i oszacowanie wartości wskaźników, co pozwoli na zmierzenie realnego postępu w osiąganiu celów, w odniesieniu do sytuacji bazowej (monitoring oraz ewaluacje realizacji strategii).

W celu trafnej analizy sytuacji społeczno – gospodarczej oraz prawidłowej delimitacji obszarów strategicznej interwencji, bądź też obszarów problemowych niezwykle istotne jest aby strategię posługiwały się jednolitymi standardami doboru wskaźników.

Dobre wskaźniki nie powinny dotyczyć wyłącznie wybranego sektora, ale analizować także wskaźniki z innych dziedzin, które miałyby wpływ na dane województwo. Dodatkowo wskaźniki muszą być tak dobrane, aby w sposób trafny oceniać skutki przestrzennie prowadzonej interwencji.

5. SYSTEM REALIZACJI STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTW

System zarządzania rozwojem kraju przewiduje wprowadzenie nowego modelu relacji między wszystkimi uczestnikami procesów rozwojowych przez oparcie systemu realizacji polityki rozwoju, w tym regionalnej o zasadę wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwojowymi. Szczegółowe rozwiązania dotyczące sposobu prowadzenia polityki regionalnej w wieloszczeblowym systemie zarządzania rozwojem regionalnym zawiera KSRR. KSRR przewiduje stworzenie takiego systemu

²⁰ Wskaźniki obejmujące główne obszary ekonomiczno-społeczne tj. zatrudnienie, B+R, reformy ekonomiczne, spójność społeczną i terytorialną środowisko oraz sytuację ekonomiczną, służące KE do oceny postępów krajów członkowskich w realizacji celów polityki spójności.

²¹ Cennym źródłem informacji może być znajdująca się na stronach internetowych MRR baza wskaźników monitorowania dla Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013. Baza jest, przy współpracy z GUS, systematycznie uaktualniana (http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_monitorujace_PLK_HTML.htm).

²² Ponieważ w uzasadnionych przypadkach horyzont czasowy strategii rozwoju może być inny niż rok 2020, będzie to skutkowało innym rokiem docelowym dla wskaźników monitorowania, co nie zwalnia tych strategii z obowiązku oszacowania wartości wskaźników monitorowania (dla celów porównawczych) także dla roku 2020.

instytucjonalnego, taką organizację procesów rozwojowych oraz wykorzystanie takich instrumentów wykonawczych, które warunkują efektywną realizację polityki regionalnej. W efekcie, ze względu na nowatorskie rozwiązania dotyczące zarządzania rozwojem regionalnym opis systemu realizacji KSRR zawiera wiele elementów, które wymagają uwzględnienia w strategiach rozwoju województw. Należą do nich:

- 1) rola i kompetencje samorządu województw w realizacji polityki regionalnej i relacje między samorządem województw a innymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi występującymi w wieloszczeblowym systemie zarządzania rozwojem,
- 2) umiejscowienie SRW w szerszym kontekście krajowego systemu strategicznego programowania oraz wskazanie i opis dokumentów służących jej wdrożeniu,
- 2) mechanizmy koordynacji na poziomie regionalnym, w tym nowe instrumenty koordynacji tj. kontrakt terytorialny,
- 3) nowe instytucje, oraz nowe rozwiązania systemowe dotyczące przede wszystkim systemu wdrażania, monitorowania i ewaluacji.

5.1. Podmioty zaangażowane w realizację SRW

W wieloszczeblowym systemie zarządzania rozwojem regionalnym samorząd województwa na poziomie regionalnym pełni szczególną rolę jako:

- **węzeł sieci partnerów**, wchodzących w skład wieloszczeblowego systemu planowania i realizacji polityki regionalnej, integrującego działania podmiotów na poziomie europejskim – krajowym – regionalnym – lokalnym, m.in. poprzez budowanie platform współpracy z partnerami działającymi na rzecz rozwoju regionalnego oraz zapewnianie powiązań sieci na szczeblu regionalnym z poziomem krajowym,
- **koordynator działań rozwojowych** realizowanych na terenie województwa,
- **podmiot odpowiedzialny za programowanie i zarządzanie** procesami rozwoju na poziomie regionalnym oraz za zapewnienie właściwego przebiegu procesów realizacji polityki regionalnej na terenie województwa.

Strategie rozwoju województw powinny brać pod uwagę rolę przypisaną samorządom województw w systemie realizacji KSRR. Oznacza to konieczność wskazania podmiotów publicznych zaangażowanych w realizację strategii, opisanie przypisanych im kompetencji oraz ich wzajemnych relacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania rozwojem regionalnym.

Ze względu na oparcie polityki regionalnej o zasadę partnerstwa i współpracy w systemie wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwojowymi szczególnego znaczenia nabiera rola partnerów w rozwoju regionalnym, w tym partnerów niepublicznych. Wymaga to zwrócenia szczególnej uwagi w systemie realizacji SRW na opis partnerów działających na rzecz rozwoju, ich roli w systemie oraz sposobów ich włączenia w procesy tworzenia i realizacji polityki regionalnej tj. w strategiczny dialog, monitorowanie i ewaluację, wdrażanie, komunikację i promocję.

5.2. Instrumenty planistyczne o charakterze strategicznym i operacyjnym

Ze względu na prace nad krajowym systemem zarządzania rozwojem niezbędne jest umieszczenie SRW w szerszym kontekście krajowego systemu strategicznego programowania przez wskazanie na powiązania i zależności między tym dokumentem a długookresową strategią rozwoju kraju, średniookresową strategią rozwoju kraju, jak i strategiami odnoszącymi się bezpośrednio do rozwoju

regionów (tj. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego oraz strategie ponadregionalne). SRW powinna zawierać opis dokumentów służących jej realizacji tj. programów obecnie służących realizacji celów SRW oraz informację na temat ramowych zintegrowanych programów regionalnych przewidzianych po 2013 roku.

Umieszczenie SRW w szerszym kontekście krajowego systemu programowania rozwojem nie musi koniecznie stanowić elementu systemu realizacji SRW, a może również znaleźć się np. we wstępie do SRW. Jednak w rozdziale dotyczącym systemu realizacji powinny zostać opisane instrumenty realizacyjne, które zostaną wykorzystane do osiągnięcia celów strategii. Instrumentami realizacji strategii są dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym (programy rozwoju, programy operacyjne), które określają działania przewidziane do wdrażania zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji. Instrumentami mogą być także regulacje prawne (np. przeprowadzenie analizy obowiązujących przepisów prawnych i dokumentów pod kątem zapewnienia skuteczności realizacji strategii), instrumenty finansowe (np. rezerwy efektywnościowe środków finansowych), zmiany instytucjonalne (np. nadanie/zmiana właściwych kompetencji określonym organom uczestniczącym w systemie realizacji strategii).

5.3. Mechanizmy koordynacyjne

Za koordynację działań rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny odpowiada na szczeblu krajowym minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, a na szczeblu regionalnym organy samorządu województwa – zarząd oraz sejmik województwa. Do ich głównych zadań w tym zakresie należy koordynacja działań podejmowanych w ramach instrumentów różnych polityk sektorowych na poziomie województwa (np. w odniesieniu do wsparcia obszarów wiejskich), w tym również koordynację instrumentów polityki spójności UE i polityki regionalnej państwa.

System realizacji SRW powinien zawierać informację na temat mechanizmów i instrumentów przewidzianych dla skutecznej i sprawnej realizacji zadań z jednej strony o charakterze koordynacyjnym, z drugiej strony służącym praktycznej realizacji zasady partnerstwa, w tym przede wszystkim kontraktu terytorialnego. Ze względu na nowatorski charakter tego instrumentu odróżniającego go znacząco od dotychczasowych kontraktów wojewódzkich oraz znaczenie kontraktu dla zachowania synergii między przedsięwzięciami podejmowanymi na szczeblu krajowym z tymi realizowanymi na szczeblu regionalnym, konieczne jest przedstawienie w SRW podstawowych informacji dotyczących kontraktu (patrz propozycja: Ramka nr 7).

Ramka nr 7 Podstawowe informacje dotyczące kontraktu terytorialnego

Kontrakt ma być przede wszystkim narzędziem o charakterze koordynacyjnym pozwalającym uzgodnić najważniejsze działania prorozwojowe między rządem i samorządem ukierunkowane na osiągnięcie wspólnych celów. Koordynacja działań prorozwojowych między rządem i samorządem oraz ich koncentracja na obszarach strategicznej interwencji pozwoli na zwiększenie efektów rozwoju regionalnego.

Przez koordynację przedsięwzięć między rządem i samorządem, przez ich koncentrację na obszarach strategicznej interwencji oraz dzięki mobilizowaniu i łączeniu krajowych środków finansowych o znacznym potencjale oddziaływania możliwe stanie się uzyskanie zwiększonych efektów rozwoju regionalnego w drodze osiągniętej synergii. Wartością dodaną objęcia określonych przedsięwzięć kontraktem jest możliwość uzgodnienia działań i wydatkowania środków finansowych zależnych od decyzji podejmowanych na różnych szczeblach systemu wielopoziomowego zarządzania (europejskim, krajowym i regionalnym). Strony kontraktu zyskują tym samym obopólne korzyści, do których należeć mogą np:

- a) ukierunkowanie przedsięwzięć samorządowych w sposób służący realizacji celów polityki regionalnej państwa, poprzez dodatkowe dofinansowanie z budżetu państwa określonych przedsięwzięć realizowanych przez partnerów samorządowych;
- b) identyfikacja i lokalizacja w regionie przedsięwzięć realizowanych przez stronę rządową, powiązane ze wzmocnieniem środkami samorządowymi finansowania przedsięwzięć realizowanych w regionie przez stronę rządową;
- c) realizacja ze środków samorządowych przedsięwzięć komplementarnych wobec przedsięwzięć strony rządowej zlokalizowanych w regionie.

W ten sposób kontrakt terytorialny stanowi zobowiązanie po stronie rządu i samorządu do realizacji przedsięwzięć priorytetowych wyznaczanych w stosunku do obszarów strategicznej interwencji. Przedsięwzięcia priorytetowe to najważniejsze z punktu widzenia rządu i samorządów województw działania służące realizacji celów polityki regionalnej uzgodnione między stroną rządową i samorządową. Oznacza to, że Kontrakt nie ma charakteru „totalnego”- nie obejmuje wszystkich przedsięwzięć służących realizacji celów krajowej polityki regionalnej, lecz tylko te, których realizacja jest kluczowa z punktu widzenia zarazem polityki regionalnej prowadzonej przez rząd, jak i polityki rozwoju prowadzonej przez samorządy województw oraz których realizacja zostanie uzgodniona między stroną rządową i samorządową. Zasadniczo przedsięwzięcia realizowane w ramach kontraktu obejmą swoim zasięgiem geograficznym obszary województw. W zależności od potrzeb przewiduje się możliwość zawierania innych kontraktów terytorialnych adresowanych geograficznie.

Kluczową rolę wśród podmiotów uczestniczących w przygotowaniu i realizacji kontraktu terytorialnego odgrywa z jednej strony ministerstwo rozwoju regionalnego – jako koordynator procesów związanych z przygotowaniem do uzgadniania, samym procesem uzgodnień i realizacją kontraktu po stronie rządowej, z drugiej samorząd województwa odpowiedzialny za przebieg tych procesów na poziomie regionalnym.

Oba te podmioty zapewniają szeroki udział wszystkich głównych aktorów polityki regionalnej działających na rzecz realizacji przedsięwzięć określonych w kontrakcie terytorialnym, na etapie opracowywania list tych przedsięwzięć. Dotyczy to zarówno podmiotów publicznych (tj. władze miejskie, gminne, powiatowe, inne podmioty publiczne), jak i innych partnerów działających na rzecz rozwoju w regionie (partnerzy społeczno-gospodarczy, przedstawiciele organizacji pozarządowych i partnerzy prywatni).

5.4. Nowe instytucje oraz nowe rozwiązania systemowe w systemie realizacji polityki regionalnej

System realizacji strategii rozwoju województw powinien uwzględniać lub zawierać odniesienie do nowych rozwiązań instytucjonalnych przewidzianych w systemie realizacji KSRR, w szczególności tych tworzonych na szczeblu regionalnym i włączanych w krajowy system zarządzania rozwojem, do których należą:

- regionalne obserwatoria terytorialne (ROT) należące do systemu obserwatoriów rozwoju terytorialnego,
- regionalne fora terytorialne służące dyskusji strategicznej na poziomie regionalnym.

Zgodnie z zapisami KSRR regionalne obserwatoria tworzone są obligatoryjnie przez samorządy wojewódzkie i obok analogicznej instytucji na poziomie krajowym, mają one tworzyć system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi biorącymi udział w realizacji polityki rozwoju na szczeblu regionalnym, w celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny. Strategie rozwoju województw powinny wskazywać jednostki, które będą uczestniczyły w systemie obserwatoriów terytorialnych w danym województwie.

KSRR przewiduje możliwość utworzenia przez samorząd wojewódzki Regionalnego Forum Terytorialnego (RFT) lub ciała o podobnym charakterze w celu stymulowania dyskusji strategicznej na temat celów, kierunków i efektów polityki regionalnej oraz w celu zapewnienia platformy wymiany informacji i doświadczeń między aktorami polityki regionalnej z obszaru województwa. KSRR zawiera również propozycje składu takiego forum, do którego powinni wejść przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa, administracji rządowej w województwie, partnerzy społeczno-gospodarczy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, uczelni oraz instytucji badawczych i statystycznych oraz eksperci zewnętrzni w zależności od tematyki spotkań. SRW powinny zawierać informacje na temat utworzenia takiego forum w danym województwie.

KSRR wprowadza również nowe rozwiązania systemowe w zakresie monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej, które dotyczą również szczebla regionalnego. W zakresie monitorowania KSRR nakłada na samorządy wojewódzkie obowiązki związane z przeprowadzaniem analiz trendów i sytuacji w zakresie rozwoju regionalnego i przestrzennego na poziomie regionalnym oraz czuwaniem nad właściwym przebiegiem realizacji polityki regionalnej przez tworzenie i wykorzystanie odpowiednich mechanizmów monitorowania i ewaluacji w celu zwiększenia efektywności i skuteczności realizowanych działań prorozwojowych.

W efekcie w SRW powinien znaleźć się opis systemu monitorowania i ewaluacji, w tym informacje na temat systemu sprawozdawczości, m.in. dotyczące przygotowywania strategicznego raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym oraz informacje na temat sposobu zbierania i wykorzystania danych statystycznych dla monitorowania przebiegu procesów rozwoju regionalnego i ewaluacji ich efektów z wykorzystaniem bazy wskaźników rozwoju.

W końcu KSRR przewiduje zmiany w zakresie systemu wdrażania polityki regionalnej dotyczące reorganizacji tego systemu w kierunku usprawnienia i zwiększenia efektywności jego funkcjonowania m.in. przez proces certyfikacji instytucji wdrażających. SRW powinny zawierać odniesienia do planowanych zmian w systemie wdrażania SRW.

Wskazówki metodologiczne nr 5

Przez system realizacji rozumie się podmioty, instrumenty oraz zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju województw, obejmujące zarządzanie, monitoring i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji.

System realizacji strategii powinien wskazywać wszystkie instytucje biorące udział we wdrażaniu strategii i precyzować ich zadania. System realizacji powinien jasno i precyzyjnie określać podział zadań pomiędzy poszczególnymi instytucjami, przy zapewnieniu prostoty struktury i stosowanych procedur. Ponadto system powinien charakteryzować się elastycznością umożliwiającą dostosowanie do potrzeb aktualnych lub zmieniających się warunków. System realizacji powinien zawierać:

- opis wszystkich podmiotów publicznych zaangażowanych w realizację strategii, ich wzajemnych relacji oraz przypisanych im kompetencji w systemie realizacji strategii,
- opis podmiotów niepublicznych i ich roli w realizacji strategii,
- opis mechanizmów koordynacji,
- opis systemu monitoringu i ewaluacji realizacji oraz sprawozdawczości co pozwoli na ocenę postępów w realizacji celów strategii i sygnalizowanie potrzeb ewentualnych jej aktualizacji.

6. RAMY FINANSOWE STRATEGII

Przy aktualizacji SRW należy wziąć pod uwagę założenia dotyczące sposobu, źródeł i wysokości finansowania polityki regionalnej w okresie dziesięcioletnim, określonych w KSRR. Założenia te dotyczą przede wszystkim:

- zwiększenia liczby podmiotów publicznych, których środki mogą być wykorzystywane dla realizacji celów polityki regionalnej w sposób bezpośredni – jako element kontraktów terytorialnych lub pośredni – jako element programów sektorowych, których instrumenty są koordynowane dla osiągnięcia celów rozwoju wyznaczonych w odniesieniu do terytorium, co oznacza w konsekwencji zwiększenie liczby źródeł finansowania polityki regionalnej,
- rosnącej roli środków prywatnych za pomocą których można realizować cele rozwojowe przy realizacji KSRR, w tym funduszy pożyczkowych, gwarancji i poręczeń kredytowych oraz innych usług finansowych ze strony banków, jak i mechanizmów i form partnerstwa publiczno-prywatnego,
- wysokości środków wydatkowanych przez budżet UE, budżet państwa i inne podmioty publiczne (w tym samorzady terytorialne) na realizację celów KSRR, która zakłada się, że będzie wynosiła pod koniec 2013 roku nie mniej niż 3% PKB krajowego w roku 2008, co oznacza w wymiarze finansowym średniorocznie ok. 34 mld zł. Szacuje się, że z tego ok. 24 mld zł średniorocznie będzie pochodziło ze środków UE,
- wstępnych szacunków dotyczących podziału środków na politykę regionalną między cele KSRR, w następujących proporcjach – cel 1 KSRR – 63%, cel 2 KSRR-30%, cel 3 KSRR – 7%, oraz założeń dotyczących zasad współfinansowania programów i projektów.

Strategie rozwoju województw powinny ustanawiać założenia dotyczące skali nakładów finansowych niezbędnych do realizacji strategii oraz planowanych źródeł finansowania (patrz Tabela 2), w tym w strategiach powinny również znaleźć się ogólne odniesienia do możliwych interwencji polityki rządu w ramach polityki regionalnej i innych polityk publicznych o znaczącym oddziaływaniu terytorialnym na obszarze województwa, jednakże bez wskazywania konkretnych przedsięwzięć czy szczegółowego planu finansowego, a jedynie ogólnie sformułowane możliwości pozyskania środków na opisane cele. Jeśli jest to możliwe strategie powinny określać podstawowe założenia podziału środków finansowych na poszczególne cele i/lub instrumenty strategii.

Tabela 2. Źródła finansowania

Środki krajowe	Środki zagraniczne
<ul style="list-style-type: none">• środki publiczne:<ul style="list-style-type: none">– budżet państwa– budżety jednostek samorządu terytorialnego– fundusze celowe• środki prywatne• partnerstwo publiczno-prywatne	<ul style="list-style-type: none">• budżet UE• międzynarodowe instytucje finansowe• środki prywatne

Wskazówki metodologiczne nr 6

Określenie ram finansowych strategii uzależnione jest od zakresu przedmiotowego i horyzontu czasowego strategii. Strategie rozwoju, będące dokumentami średniookresowymi, powinny zawierać założenia dotyczące orientacyjnej skali nakładów finansowych niezbędnych do poniesienia w celu realizacji strategii. Rozmiary zapotrzebowania na środki finansowe wynikają z rachunku kosztów dokonanego na etapie wyboru instrumentów. Ponadto wskazane powinny zostać źródła, z których będą pochodziły środki przeznaczone na realizację strategii.

W strategii powinny zostać określone podstawowe założenia podziału (udział/wielkość) środków finansowych na poszczególne cele i/lub instrumenty strategii. Ponadto powinny zostać określone zasady współfinansowania dla środków pochodzących z różnych źródeł, w ramach tych instrumentów.

7. STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO²³ [ELEMENT FAKULTATYWNY]

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2009 r. Nr 84, poz. 712) stanowi:

„**Art. 6a.** Przy opracowywaniu projektu strategii rozwoju i programów uwzględnia się przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko, przeprowadzając postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w przypadkach wymaganych przez te przepisy.”

Obowiązek przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania projektów dokumentów na środowisko spoczywa na instytucjach przygotowujących te dokumenty. Zasady przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko reguluje Dział IV ustawy 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.

W przypadku SRW, ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nakłada obowiązek sporządzenia do przyjętej SRW pisemnego podsumowania zawierającego m.in. informacje z przeprowadzonych konsultacji społecznych i wskazanie zmian wprowadzonych do dokumentu. Zarówno prognoza oddziaływania na środowisko, jak i pisemne uzasadnienie mogą stanowić załącznik do sporządzanej SRW.

8. INFORMACJA O WYNIKACH PRZEPROWADZONYCH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH [ELEMENT FAKULTATYWNY]

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2009 r. Nr 84, poz. 712) stanowi:

„**Art. 6. 1.** Projekty strategii rozwoju podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

2. Podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju ogłasza w dzienniku o zasięgu krajowym oraz na swojej stronie internetowej informację o konsultacjach, a w szczególności zaproszenie do uczestnictwa w procesie konsultacji, miejsce i tematy spotkań i konferencji oraz adres strony internetowej, na której zamieszczono projekt strategii rozwoju, z zastrzeżeniem ust. 2a.

2a. W przypadku projektu strategii rozwoju o charakterze regionalnym podmiot ogłasza informację o konsultacjach w dzienniku o zasięgu krajowym lub regionalnym oraz na swojej stronie internetowej.

3. Podmioty, o których mowa w ust. 1, mogą, w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 2, wyrazić opinię do projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia.

4. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji, o których mowa w ust. 1, podmioty je organizujące przygotowują sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji wraz z uzasadnieniem oraz podają je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej.”

Niezależnie od wymogów ustawowych, celem realizacji zasady partnerstwa, niezwykle pożądane byłoby aby strategii rozwoju województw zawierały informację o przebiegu konsultacji społecznych strategii. Prezentowałaby ona w syntetyczny sposób organizację konsultacji społecznych (liczba i

²³ W uzasadnionych przypadkach, w zależności od charakteru i specyfiki danej strategii, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz Główny Inspektor Sanitarny może, na wniosek koordynatora strategii rozwoju, podjąć decyzje o odstąpieniu od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Odstąpienie od obowiązku przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko mogłoby być możliwe w przypadku strategii, których tematyka nie ma bezpośredniego oddziaływania na środowisko - trudne jest wskazanie pól zagrożeń lub rzeczywistych konfliktów środowiskowych, w szczególności dotyczących zarządzania obszarami NATURA 2000.

rodzaj spotkań), główne kwestie poruszone podczas spotkań konsultacyjnych oraz wnioski z przeprowadzonych konsultacji oraz wskazywały zmiany, wprowadzone w dokumencie, wynikające ze zgłaszanych w trakcie konsultacji uwag i sugestii partnerów. Informacja o przebiegu procesu konsultacji może stanowić załącznik do strategii.

9. OCENA PRZED ROZPOCZĘCIEM REALIZACJI (OCENA EX ANTE) [ELEMENT FAKULTATYWNY]

Biorąc pod uwagę kompleksowy charakter strategii, ich złożoność tematyczną oraz okres obowiązywania, celowe jest podanie tych dokumentów ocenie ex-ante.

Dokument powinien zawierać streszczenie Raportu końcowego z przeprowadzonej oceny ex-ante, w którym wskazywane będą zmiany, jakie zostały wprowadzone w dokumencie w wyniku tej oceny. Wskazana jest ocena i weryfikacja planowanych działań pod kątem możliwości oraz zasobów realizacyjnych.

10. PLAN DZIAŁAŃ IMPLEMENTACYJNYCH

Mając na uwadze skuteczne wdrażanie poszczególnych strategii rozwoju województwa proponuje się dodatkowo przygotowanie dokumentu implementacyjnego (np. Planu działań implementacyjnych), którego istotą będzie określenie w jaki sposób realizowane będą działania wskazane w strategii, ich hierarchizacja oraz terminy. Przedstawiony układ zadań powinien wskazywać zależności pomiędzy poszczególnymi działaniami strategii oraz określać, które z działań powinny być podejmowane w pierwszej kolejności, tak aby możliwa była realizacja działań pozostałych.

Przewiduje się, że dokument tego typu może być załącznikiem do strategii lub stanowić odrębny dokument jej towarzyszący.

ANEKS 1. SŁOWNICZEK PODSTAWOWYCH POJĘĆ Z ZAKRESU PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO

Analiza SWOT (skrót SWOT: Strengths – mocne strony, Weaknesses – słabe strony, Opportunities – szanse, Threats – zagrożenia) - narzędzie diagnozy strategicznej umożliwiające równoczesną ocenę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych; polega na określeniu sił i słabości oraz szans i zagrożeń oraz ich wzajemnych powiązań.

Cel główny/nadrzędny - określenie pożądanego obrazu rzeczywistości w horyzoncie czasowym objętym daną strategią. Cel główny jest też przedstawiany przez niektóre cele strategiczne, m.in. w przeliczeniu na oddziaływanie projektowanej aktywności (wiązki działań) na określoną sferę życia.

Diagnoza strategiczna - identyfikacja najważniejszych uwarunkowań, szans i zagrożeń, a w efekcie podstawowych problemów wymagających rozwiązania na szczeblu krajowym/regionalnym; pojęcie to można rozumieć zarówno jako proces jak i produkt tego procesu.

Ewaluacja/ocena - osąd wartości interwencji publicznej dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów i standardów (m.in. skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości). Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz wyprodukowanych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych za pomocą odpowiedniej metodologii informacjach. Ewaluacja jest wykonywana jako: **ewaluacja/ocena ex ante**, ewaluacja/ocena bieżąca oraz ewaluacja/ocena ex post.

Ewaluacja uprzednia (ex ante) - ocena przeprowadzana przed wdrożeniem interwencji, w trakcie jej projektowania. Pozwala ocenić trafność i spójność zamierzeń. Daje władzom publicznym informacje co do szans powodzenia programów, projektów czy działań oraz realistycznego oszacowania celów i wartości docelowych. Jest konieczną podstawą do monitorowania i dalszej ewaluacji. Ma na celu optymalizację alokacji zasobów budżetowych i poprawę jakości programowania.

Obszary funkcjonalne - wyodrębnione przestrzennie specyficzne kompleksy terytorialne charakteryzujące się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi). Wśród obszarów funkcjonalnych można wyróżnić:

- a. Miejskie obszary funkcjonalne,
- b. Wiejskie obszary funkcjonalne,
- c. Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej,
- d. Obszary kształtowania potencjału rozwojowego,
- e. Obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej.

Obszary strategicznej interwencji (OSI) - są to obszary, wobec których (a) wymagana jest interwencja rządu, ze względu na ciężar, którego region sam nie jest w stanie udźwignąć oraz (b) obszary, które ze względów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju.

Obszary problemowe - terytoria wymagające szczególnego wsparcia procesów rozwojowych, na których następuje największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu krajowym, lub ponadregionalnym. KSRR 2010-2020 do obszarów problemowych zalicza:

1. obszary o największych zróżnicowaniach wewnętrznych PKB,
2. obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe,
3. miasta i innych obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze,
4. obszary przygraniczne,
5. obszary o najniższej dostępności transportowej.

Polityka rozwoju to 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 tworzenie nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej.

Polityka rozwoju obejmuje węzłowe obszary tematyczne, zarówno te będące w zakresie odpowiedzialności poszczególnych resortów, jak i te, które są obszarami ponadresortowymi. Na politykę rozwoju składają się więc polityki publiczne odnoszące się do poszczególnych sektorów oraz dziedzin, regionów i przestrzeni. Istotne dla realizacji polityki rozwoju jest zapewnienie, aby wszystkie polityki publiczne były spójne względem siebie, a ich zakresy się uzupełniały.

Politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów oraz jednostki samorządu terytorialnego w ramach ich zadań i kompetencji na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiągnięciu celów strategicznych z wykorzystaniem środków publicznych.

Efektywność polityki rozwoju zależy od wielu czynników. Wśród najistotniejszych wymienić należy właściwe diagnozowanie problemów mających wpływ na rozwój kraju w dłuższej perspektywie czasowej, adekwatny do wyzwań rozwojowych dobór instrumentów, zaangażowanie podmiotów realizujących działania rozwojowe oraz akceptacja społeczna podejmowanych inicjatyw.

Identyfikacja wyzwań rozwojowych, szans i zagrożeń w perspektywie długookresowej następuje w długookresowej strategii rozwoju kraju. Na tej podstawie formułowane są cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym w perspektywie średniookresowej – średniookresowa strategia rozwoju kraju. Realizacji tak wyznaczonych celów strategicznych powinien zostać podporządkowany cały proces programowania rozwoju.

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. Sprawny system zarządzania rozwojem zwiększa skuteczność programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podnosi jakość funkcjonowania instytucji publicznych. W ramach systemu zarządzania rozwojem wyróżniamy podsystem programowania, podsystem instytucjonalny oraz podsystem wdrażania.

Podsystem programowania obejmuje inicjowanie kierunków działań oraz opracowywanie dokumentów strategicznych w oparciu o scenariusze rozwoju, wypracowywane wariantowo w toku prac badawczo-prognostycznych, z uwzględnieniem zarówno uwarunkowań krajowych, jak i międzynarodowych. Na podsystem programowania rozwoju składają się: podmioty programowania; **proces programowania**, czyli sposób w jaki tworzone są dokumenty strategiczne, efekty programowania w postaci dokumentów strategicznych oraz powiązania między poszczególnymi dokumentami.

Podsystem instytucjonalny określa podmioty zaangażowane w politykę rozwoju, zakres odpowiedzialności, współdziałania oraz sposób koordynacji podejmowanych działań.

Podsystem wdrażania obejmuje monitorowanie, ewaluację, sposób finansowania, instrumenty zapewniające sprawną realizację polityki rozwoju oraz środki finansowe dla jej prowadzenia.

Programowanie rozwoju (programowanie strategiczne) rozumiane jest jako działalność państwa polegająca na pośrednim kształtowaniu procesów społeczno-gospodarczych za pomocą dostępnych środków i narzędzi. 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. Programowanie strategiczne przyczynia się do wspierania rozwoju wybranych kierunków i dziedzin uznanych za priorytetowe oraz służy koordynacji działań różnych podmiotów w aspekcie przedmiotowym, czasowym i terytorialnym.

Programowanie rozwoju odbywa się zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym i lokalnym. Na szczeblu krajowym proces koordynuje Prezes Rady Ministrów za pomocą organu doradczego – Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju. Za programowanie rozwoju odpowiadają poszczególni ministrowie właściwi w ramach swoich kompetencji. Na szczeblu regionalnym koordynuje proces samorząd województwa, który przygotowuje podstawowe dokumenty strategiczne. Na poziomie lokalnym, liczne dokumenty przygotowywane są przez samorządy gminne, czy też rady miast.

Podstawowymi instrumentami zarządzania rozwojem są **dokumenty strategiczne** - dokumenty programowe podmiotu władzy publicznej wykonującego funkcje regulacyjne wobec gospodarki oraz sterującego działalnością służącą zaspokajaniu potrzeb społecznych.

Programy - dokumenty o węższej niż strategii problematyce, mające charakter operacyjno-wdrożeniowy, ustanawiane w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz odpowiednich strategii rozwoju, określające działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu.

Programy dzielą się na:

- **programy rozwoju** (w tym **programy wojewódzkie** oraz **programy wieloletnie**), realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju odnoszących się do przestrzeni, sektorów, dziedzin lub regionów;
- **programy operacyjne** (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.

Programy określają zakres działań niezbędnych do podjęcia w określonym czasie, przypisując im konkretne instrumenty legislacyjne, instytucjonalne i finansowe. Wskazane jest, by rozpisywać one wyszczególnione działania na następujące po sobie etapy realizacji. Etapy te powinny mieć określone szczegółowo ramy czasowe, konieczne do zapewnienia środków finansowych oraz sposoby realizacji wyszczególnionych działań. Uszczegółowieniem programu mogą być **plany**. Powinny to być dokumenty o krótkim horyzoncie czasowym, zazwyczaj rocznym lub dwuletnim. Plan powinien rozpisywać wyszczególnione w programie działania na następujące po sobie etapy realizacji. Etapy te powinny mieć określone szczegółowo ramy czasowe, konieczne do zapewnienia środków finansowych oraz sposoby realizacji wyszczególnionych działań.

Strategie to dokumenty programowe określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju, regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin.

Istotą strategii jest wybór dziedzin i kierunków działania uznanych za najważniejsze z punktu widzenia pobudzania procesu rozwoju społeczno-gospodarczego i realizacji celów strategii. Przede

wszystkim chodzi tu o dziedziny i obszary, po których można się spodziewać, iż uruchomią one mechanizmy trwałego wzrostu gospodarczego w długim horyzoncie czasowym. Z drugiej strony, za priorytetowe w strategiach przyjmuje się też dziedziny, które mają najbardziej problemowy charakter i które bez wspomagania mogą mieć hamujący wpływ na procesy rozwojowe. Konieczność aktywnego wsparcia wynika z faktu, iż sam mechanizm rynkowy jest w tych przypadkach zwykle niedostatecznie skuteczny. Strategia umożliwia koncentrację środków na przedsięwzięciach najważniejszych oraz koordynowanie działań różnych podmiotów wokół celów uznanych za nadrzędne.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wyróżnia następujące strategie rozwoju:

- ⇒ **długookresowa strategia rozwoju kraju** – dokument określający główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju;
- ⇒ **średniookresowa strategia rozwoju kraju** – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, regionalnym i przestrzennym;
- ⇒ **inne strategie rozwoju** - dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin.

Wskaźniki²⁴ - finansowe lub rzeczowe (fizyczne) mierniki służące do śledzenia postępu w realizacji założonych w strategii/programie działań i podejmowaniu działań adekwatnych do pojawiających się ewentualnie problemów. Wskaźniki powinny być wyraźnie określone w treści strategii/programu. Wyróżnia się **wskaźniki bazowe** (input) – opisujące otoczenie społeczno-gospodarcze w danym obszarze/dziedzinie, **wskaźniki produktu** (product) – odnoszące się do działań zrealizowanych w ramach strategii/programu, **wskaźniki rezultatu** (result) – opisujące bezpośrednie i natychmiastowe efekty strategii/programu i **wskaźniki oddziaływania** (impact) – odnoszące się do konsekwencji strategii/programu wykraczających poza jego efekty natychmiastowe.

²⁴ Zaprezentowane ogólne ramy logiczne systemu wskaźników mogą ulec zmianie, w zależności od wyników dyskusji na temat kształtu kolejnej perspektywy finansowej UE.