

Małgorzata Sulmicka

Nowy model programowania polityki rozwoju w Polsce

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i ocena zreformowanego modelu programowania polityki rozwoju w Polsce. W efekcie prowadzonych w latach 2006-2011 działań reformatorskich określono główne obszary programowania polityki rozwoju, typy podstawowych dokumentów strategicznych i ich wzajemne zależności, podmioty odpowiedzialne za opracowanie poszczególnych dokumentów i ich realizację, podstawowe zasady tworzenia, monitorowania i oceny realizacji dokumentów strategicznych oraz nowe zasady finansowania polityki rozwoju. Zweryfikowano i uporządkowano istniejące programowe dokumenty strategiczne oraz opracowano pakiet nowej generacji podstawowych dokumentów strategicznych, zgodnie z zaprojektowanym modelem. Efektem powyższych działań powinno być usprawnienie programowania i realizacji krajowej polityki rozwoju. Stworzenie własnego modelu programowania polityki rozwoju jest potrzebne także w perspektywie malejącego dopływu środków unijnych, których wykorzystaniu w dużym stopniu podporządkowana była dotychczasowa polityka. Głównym zagrożeniem dla powodzenia realizacji reformy mogą okazać się jednak malejące krajowe możliwości finansowania polityki rozwoju.

Słowa kluczowe: polityka rozwoju, programowanie strategiczne, strategie rozwoju.

New Model of Programming Development Policy in Poland

Abstract

The purpose of the research paper is to present and assess the revised model of development policy programming in Poland. As a result of reform undertakings pursued within 2006-2011 major areas of development policy programming have been established and types of basic strategic documents and their interdependencies have been agreed upon. Moreover, rudiments of drafting strategic documents as well as monitoring and assessing their pursuit have been set together with new rules of financing the development policy. The existing strategic documents have been verified and categorised and a package of new generation of basic strategic documents has been worked out in line with the designed model. The above activities should result in enhancing both programming and pursuit of the country's development policy.

Creating of the model of development policy programming is also necessary from the perspective of shrinking amount of the Union's financial means that so far have had a significant impact on the pursuit of the development policy. However, the major threat to the accomplishment of the reform might be declining possibilities of the country's sources of development policy financing.

Key words: development policy, strategic programming, development strategies

Wprowadzenie

Przez politykę rozwoju rozumie się interwencjonizm mający na celu powiększenie i poprawę jakości szeroko rozumianego potencjału wytwórczego gospodarki w celu zapewnienia jej konkurencyjności, a w efekcie - społecznego dobrobytu. W teorii tak rozumiana polityka rozwoju odnoszona jest zwykle do kraju. W praktyce obszarem prowadzenia polityki rozwoju jest też region, a w przypadku Unii Europejskiej - ugrupowanie integracyjne. Jest to odpowiedź na sytuację, w której dla pewnych kwestii państwo jako podmiot polityki rozwoju okazuje się „za duże”, zaś dla innych (zwłaszcza pochodnych do procesu globalizacji) – „za małe”. Jednak w obu tych sytuacjach to państwo określa „reguły gry”. W przypadku polityki regionalnej państwo decyduje o zakresie decentralizacji polityki rozwoju, tj. relacjach między polityką intra- i interregionalną. Natomiast uczestnicząc w ugrupowaniu integracyjnym przekazuje na poziom ponadnarodowy część swoich prerogatyw w tym zakresie. Wielopoziomowość polityki rozwoju wymaga jej koordynacji.

Zmiany potencjału wytwórczego wymagają wieloletniego horyzontu, dlatego polityka rozwoju ze swojej natury jest polityką średnio i długookresową.¹ Instrumentem (a właściwie meta-instrumentem) kształtowania współczesnej polityki rozwoju, szeroko stosowanym zarówno na poziomie wspólnotowym jak i krajów członkowskich UE, jest programowanie strategiczne. Programowanie strategiczne

¹ Natomiast optymalne wykorzystanie istniejących zasobów i przeciwdziałanie nadmiernym fluktuacjom ich wykorzystania (np. kryzysy gospodarcze) jest zadaniem polityki stabilizacyjnej. Podział na politykę stabilizacji i rozwoju jest podziałem umownym, bowiem działania stabilizacyjne mają konsekwencje długookresowe a polityka rozwoju ma wpływ na wykorzystanie posiadanych zasobów. Wskazuje on na główne zadania i obszar oddziaływania tych segmentów polityki gospodarczej.

wykorzystywane jest zarówno w funkcji kształtowania kierunków jak i koordynacji polityki rozwoju².

W Polsce w okresie od rozpoczęcia transformacji systemowej w 1989 roku zarówno stosunek do programowania rozwoju, jak i jego sposób uległy zasadniczym przeobrażeniom.³ Proces ten dokonywał się etapowo:

- od odrzucenia planowania wieloletniego na poziomie kraju w pierwszym okresie transformacji,
- poprzez stopniowy powrót do praktyki planistycznej związany głównie z koniecznością realizacji wymogów programowych Unii Europejskiej, czemu towarzyszył chaos w obszarze krajowej polityki rozwoju,
- do stworzenia własnego modelu programowania polityki rozwoju kraju, uwzględniającego wymogi związane z członkostwem w UE.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i ocena zreformowanego modelu programowania polityki rozwoju w Polsce, którego ramy prawne określa znowelizowana Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa o zppr) z 2006 roku⁴ oraz uzupełniające i rozwijające ją „Założenia systemu zarządzania

² Przykładem tego jest Strategia Lizbońska. Jej celom i priorytetom podporządkowano stopniowo inne polityki i realizujące je strategie na poziomie UE. Przez to istotnie przyczyniła się ona do jednakowego ukierunkowania polityk krajów członkowskich, w tym w obszarach leżących w zakresie narodowych kompetencji (edukacja, B+R, zatrudnienie, sprawy społeczne) a zarazem kluczowych dla realizacji unijnej polityki rozwoju.

³ Szerzej na ten temat pisałam m.in. w opracowaniach: *Strategiczne programowanie rozwoju*, w: *Polityka stabilizacji, rozwoju i ładu gospodarczego*, Prace i Materiały IRG SGH, 2006, z.78 oraz *Strategiczne programowanie rozwoju kraju*, w: *Polityka gospodarcza – teoria a realia*, red nauk J. Staciewicz, SGH 2008.

⁴ *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* uchwalona przez Sejm 6 XII 2006r (ogłoszona w Dz.U. 2006 nr.227.poz.1658) była przedmiotem trzech nowelizacji w l.2007, 2008 i 2009 (Dz. U.2007 r. nr 140, poz. 984, Dz. U. 2008 r., nr 216, poz. 1370 oraz Dz.U 2009.nr 19 poz 100). Ustawa o zppr jest pierwszą ustawą dotyczącą prowadzenia polityki rozwoju w Polsce finansowanej ze wszystkich źródeł. Poprzedzały ją ustawy dotyczące polityki rozwoju uchwalane w związku z wykorzystaniem unijnych funduszy pomocowych: *Ustawa o zasadach planowania regionalnego* w związku z pierwszymi programami pomocowymi UE oraz *Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju* uchwalona w związku z koniecznością opracowania przez Polskę strategii rozwoju kraju jako warunku skorzystania z funduszy UE w l. 2004-2006. Ustawa o NPR została uchylona Ustawą o zppr określającą m.in. podmioty prowadzące politykę rozwoju, tryb współpracy między nimi, podstawowe instrumenty służące realizacji tej polityki oraz źródła finansowania.

rozwojem Polski”⁵. Zgodnie z przyjętym harmonogramem, wdrażanie zreformowanego modelu powinno zakończyć się na przełomie lat 2011/2012. Osiągnięte stadium rozwiązań w tym obszarze poza kręgami administracji publicznej jest jeszcze mało znane. Wydaje się, że ze względu na jego potencjalne znaczenie dla polityki rozwoju Polski zasługuje na szersze upowszechnienie i dyskusję.

1. Priorytety współczesnej polityki rozwoju a jej ustawowy zakres w Polsce

Współczesna polityka rozwoju krajów rozwiniętych oraz szybko rozwijających się stanowi odpowiedź na wyzwania rozwojowe, przed którymi stanęły społeczeństwa tych krajów w II połowie XX wieku. Mimo oczywistych różnic w rozłożeniu akcentów i sposobów realizacji krajowych i regionalnych polityk rozwoju wynikających ze zróżnicowania poszczególnych państw, generalnie opiera się ona na nowym wspólnym paradygmacie i skoncentrowana jest na kilku obszarach interwencji.⁶

Paradygmatem polityki rozwoju, który upowszechnił się na przełomie XX i XXI wieku stała się **idea trwałego i zrównoważonego rozwoju** (*sustainable development*). Koncepcja ta powstała w odpowiedzi na rosnącą świadomość środowiskowych ograniczeń wzrostu gospodarczego. Choć w związku z tym kwestie środowiskowe odgrywają w niej bardzo istotną rolę (stąd mówi się o paradygmacie „zielonej gospodarki” – *Green Economy*), jest to całościowa holistyczna koncepcja polityki rozwoju, w ramach której dąży się do synchronicznego uwzględniania aspektów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych w perspektywie wewnątrz- i międzygeneracyjnej.⁷ W taką filozofię zrównoważonego rozwoju wpisuje się polityka spójności UE prowadzona w wymiarach społecznym, gospodarczym i terytorialnym.

⁵ „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” - dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27.04. 2009 r., opracowany w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa RM i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa RM.

⁶ Interwencja w tych obszarach opiera się na systemowym podejściu do polityki rozwoju, zgodnie z którym należy wspierać przede wszystkim dziedziny, po których można się spodziewać, że uruchomią one mechanizmy trwałego wzrostu gospodarczego w długim horyzoncie czasowym (tzw. „lokomotywy rozwoju”) oraz dziedziny, które mają najbardziej problemowy charakter i które bez wspomagania mogą mieć hamujący wpływ na procesy rozwojowe.

⁷ Szerzej na ten temat piszę w artykule *Priorytety Strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza: wyzwania, dylematy, priorytety*, „Prace i Materiały” IRG SGH, Warszawa, 2010, nr 83.

Natomiast wspólna kierunkowa orientacja współczesnej polityki rozwoju dotyczy przede wszystkim następujących dziedzin:

1. wspieranie rozwoju badań naukowych, stymulowanie innowacyjności oraz rozwój kapitału ludzkiego (głównie poprzez rozwój edukacji) w ramach dążenia do przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy. Trend ten jest efektem uznania, że postęp naukowo-techniczny i jego zastosowania stanowią obecnie główny jakościowy czynnik wzrostu gospodarczego zapewniający międzynarodową konkurencyjność a w efekcie – dobrobyt (przejście od teorii wzrostu egzogenicznego do teorii wzrostu endogenicznego).
2. dążenie do wzrostu zatrudnienia zarówno poprzez zmniejszanie bezrobocia jak i wzrost aktywizacji zawodowej. Postęp techniczny i napływ tanich produktów w efekcie globalizacji spowodowały zmniejszenie zapotrzebowania na siłę roboczą w krajach wysoko rozwiniętych (zwłaszcza niskowyzkwalifikowaną) i związany z tym wzrost bezrobocia, zaś rozwiązania w sferze zabezpieczeń społecznych sprzyjają niskiej aktywności zawodowej w tych krajach. Wzrost zatrudnienia traktowany jest jako niekwestionowany priorytet w polityce rozwoju ze względu wielostronne efekty społeczno-gospodarcze, zwłaszcza w obszarze wzrostu gospodarczego, spójności społecznej oraz stabilności finansów publicznych. Nacisk na ekologiczny wymiar polityki rozwoju sprawia, że szczególnie pożądane jest tworzenie tzw. „zielonych” miejsc pracy.
3. wspieranie rozwoju infrastruktury - zarówno tradycyjnej jak i nowoczesnej, związanej z rewolucją informacyjną i technikami ICT. Infrastruktura tradycyjnie uważana jest za domenę polityki rozwojowej państwa. W UE wysoki poziom zagospodarowania infrastrukturalnego traktowany jest jako jeden z podstawowych warunków uzyskiwania spójności w jej trzech wymiarach
4. dążenie do dostosowania systemów socjalnych do zmieniających się potrzeb i możliwości. W krajach wysoko rozwiniętych jest to efekt konstatacji, że utrzymanie ukształtowanych w okresie po II wojnie światowej szczodrych systemów zabezpieczenia socjalnego w warunkach rosnącej średniej długości życia, starzenia się społeczeństw i niskiej aktywności zawodowej, zagraża długookresowej stabilności finansów publicznych a tym samym utrzymaniu tych

systemów na obecnym poziomie.⁸ W rezultacie, choć w sferze społecznej celem nadrzędnym pozostaje spójność społeczna, dążenie do eliminacji ubóstwa i wykluczenia społecznego, to zmieniono rozłożenie akcentów w polityce osiągnięcia tych celów: z polityki wspierania dochodów na politykę promującą zatrudnienie.

5. wzrost roli polityki regionalnej a w jej ramach dążenie do wyzwiania endogenicznego potencjału rozwoju regionów w celu poprawy spójności społecznej gospodarczej i terytorialnej. W polityce regionalnej nadal stosowane są mechanizmy redystrybucyjne (wyrównawcze), ale w coraz większym stopniu nacisk kładziony jest na pobudzanie wzrostu endogenicznego. Z jednej strony łączy się to ze zwiększeniem samodzielności regionów w kształtowaniu własnej polityki rozwoju, z drugiej - wymaga mechanizmów koordynacji z polityką innych szczebli (*multilevel governace*).

Zarówno nowy paradygmat rozwojowy jak i wymienione powyżej trendy charakterystyczne dla ewolucji polityki rozwoju na świecie znajdują odzwierciedlenie w jej obecnej ustawowej definicji w Polsce. Zgodnie z art 2 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju „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.”⁹ Natomiast artykuł 4.1. Ustawy o zppr potwierdza kluczową rolę programowania strategicznego jako instrumentu polityki rozwoju w Polsce stanowiąc, że „dla osiągnięcia celów, o których mowa w art. 2 politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju przy pomocy programów z wykorzystaniem środków publicznych.”¹⁰

2. Geneza, cele i zakres reformy programowania polityki rozwoju

W obecnej strukturze administracyjnej w Polsce nie ma wyodrębnionej centralnej instytucji odpowiadającej za strategiczne programowanie rozwoju. Funkcje te

⁸ Natomiast w znajdujących się na niższym poziomie rozwoju szybko rozwijających się azjatyckich i południowo amerykańskich krajach *emerging markets*, w których poziom zabezpieczenia społecznego jest ciągle bardzo niski, ma miejsce tendencja odwrotna. Kraje te zwiększają zakres świadczeń w celu podnoszenia społecznego dobrobytu i stymulacji wzrostu gospodarczego poprzez wzrost efektywne popytu w gospodarce.

⁹ Ustawa z dn 6.XII. 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst ujednolicony, Dz.U 2009, nr 84 poz 712.

¹⁰ Ibidem

stopniowo przejęło utworzone w 2005 roku Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR). Ustawa o zppr wyposaża tę instytucję w odpowiednie kompetencje w tym zakresie.¹¹

U podstaw zainicjowanej przez MRR reformy programowania polskiej polityki rozwoju leżała obserwacja narastającego kontrastu pomiędzy zbiurokratyzowanym, ale skutecznym programowaniem związanym z uczestnictwem Polski w politykach Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza z wymaganym przez UE programowaniem w ramach polityki spójności a przypadkowym, nie ujętym w skoordynowane formalne procedury programowaniem krajowym. W efekcie - nieskutecznym i nieefektywnym. Tworzony stopniowo katalog wad i słabości programowania polskiej polityki rozwoju stał się podstawą kompleksowej reformy tej sfery działalności państwa. Jak piszą Autorzy reformy, rezultatem przyjęcia nowego modelu powinna być „poprawa zdolności do odpowiedniego reagowania państwa i regionu (a tak naprawdę klasy politycznej i instytucji publicznych) na strategiczne wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie” oraz „poprawa jakości i efektów zarządzania przez państwo polityką rozwoju na miarę wyzwań, przed jakimi stoi Polska oraz oczekiwań stawianych przez społeczeństwo”¹².

Po wejściu w życie Ustawy o zppr w grudniu 2006r, pierwszym etapem działań na rzecz racjonalizacji prowadzenia polityki rozwoju była przeprowadzona w 2007 roku

¹¹ Resort ten, do którego kompetencji należy m.in. koordynowanie prac nad głównymi dokumentami programowymi niezbędnymi do uzyskania funduszy unijnych w perspektywie finansowej 2007-2013 a także opracowanie Średniookresowej strategii rozwoju kraju, pełni obecnie kluczową rolę w procesie programowania strategicznego Art. 3a. Ustawy o zppr stanowi, że „minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych przez:

- 1) podejmowanie inicjatyw w zakresie programowania strategicznego, w tym polityki rozwoju;
- 2) programowanie i realizację polityki regionalnej;
- 3) okresową ocenę realizacji strategii, o których mowa w art. 9, w odniesieniu do celów i priorytetów średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz przedstawianie opinii o zgodności strategii i programów ze średniookresową strategią rozwoju kraju;
- 4) monitorowanie i ocenę rozwoju kraju w ujęciu regionalnym i przestrzennym oraz przedstawianie Radzie Ministrów rekomendacji w tym zakresie;
- 5) opracowywanie raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym wraz z rekomendacjami dla polityki rozwoju;
- 6) wyznaczanie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagających interwencji państwa”. Wraz z powyższym zapisem w Ustawie o zppr wprowadzono też odpowiednie zmiany w Ustawie o działach administracji rządowej z 4.IX.1997r. z późn zm.

¹² *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, op cit., s. 5.*

kompleksowa weryfikacja dokumentów programowych administracji publicznej szczebla centralnego przyjmowanych przez Radę Ministrów w okresie od połowy 1989 roku do końca 2006 roku.¹³ Przegląd obejmował weryfikację aktualności oraz przydatności wszystkich strategii i programów szczebla centralnego, a następnie ich funkcjonalne powiązanie i ukierunkowanie aktualnych i powstających strategii na realizację celów i priorytetów przyjętej w listopadzie 2006 roku Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007 – 2015 (SRK). Zgodność ta stała się bowiem wymogiem ustawowym w świetle Ustawy o zppr nadającej SRK status strategii wiodącej. Zasady oceny zgodności strategii sektorowych ze Strategią Rozwoju Kraju 2007–2015 ustalił Minister Rozwoju Regionalnego.

Rezultaty przeglądu były następujące. Ustalono, że w analizowanym okresie Rada Ministrów przyjęła 406 strategii i dokumentów programowych o charakterze strategicznym.¹⁴ Z tej liczby 286 dokumentów straciło aktualność ze względu na upływ czasu, którego dotyczyły (146 dokumentów) bądź straciło swoją przydatność (140 dokumentów). Wobec tej grupy dokumentów przeprowadzono formalne procedury uznania ich za nieobowiązujące. Umożliwiło to „jasne określenie, które dokumenty programowe obowiązują i mogą stanowić podstawę dla innych przygotowywanych dokumentów programowych”.¹⁵ Był to istotny krok dla usprawnienia dalszych prac programowych w sytuacji wprowadzenia ustawowego obowiązku uwzględniania w obowiązujących strategiach powiązanych z nimi dokumentów programowych. Spośród pozostałych dokumentów o różnym zakresie tematycznym, randze i szczegółowości, które mogły być nadal przydatne, 29 dokumentów zakwalifikowano do grupy strategii sektorowych podlegających ocenie zgodności i obowiązkowi dostosowania do SRK oraz 8 dokumentów długookresowych zakwalifikowano do aktualizacji i kontynuacji bez formalnej oceny zgodności z ŚSRK

¹³ *Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, lipiec 2007 r.

¹⁴ Za dokument strategiczny przyjęto „dokument programowy podmiotu władzy publicznej wykonującego funkcje regulacyjne wobec gospodarki oraz sterującego działalnością służącą zaspokajaniu potrzeb społecznych. Za wyróżnik dokumentu uważanego za dokument strategiczny przyjmuje się – w nawiązaniu do pierwotnego znaczenia słowa strategia - jego „cechę dowódczą”, a więc możliwość spowodowania jego realizacji. Zbiór dokumentów strategicznych obejmuje dokumenty o różnych nazwach, a więc mogą to być zarówno strategie, jak i programy”, *Ocena rządowych... j.w.*, s. 20.

¹⁵ *Wykaz obowiązujących dokumentów strategicznych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Wydział Koordynacji Polityki Rozwoju, Warszawa, grudzień 2007, s.3

jako realizowanych w oparciu o odrębne przepisy lub wynikające ze zobowiązań międzynarodowych (zgodnie z art.4 ust 3 Ustawy o zppr). Za przydatne, ale bez potrzeby dokonywania oceny zgodności i dostosowywania do SRK 2007–2015 uznano też 83 różnego typu dokumenty programowe (plany, programy, założenia, koncepcje) o co najmniej dwuletnim horyzoncie realizacji.¹⁶

Po dokonaniu analizy dokumentów strategicznych, nad którymi w trakcie trwania przeglądu prowadzone były prace w ministerstwach a także w efekcie analizy powiązań obowiązujących strategii sektorowych z priorytetami i działaniami SRK zaproponowano też opracowanie dodatkowych strategii sektorowych, wypełniających istniejące luki w kształtowaniu polityki rozwoju kraju.

Powyższy przegląd a także szeroko zakrojone prace analityczne z udziałem grup eksperckich stanowiły podstawę kompleksowej diagnozy wad i słabości istniejącego systemu¹⁷ oraz sformułowania propozycji jego nowego modelu. Przyjęte rozwiązania stanowią próbę odpowiedzi na zdiagnozowane problemy, co przedstawia tab 1.

Tabela.1 Słabości strategicznego programowania rozwoju w Polscei przyjęte nowe rozwiązania

1.SŁABOŚCI	2. ZASTOSOWANE ROZWIĄZANIA
<ul style="list-style-type: none"> • niespójność i nieefektywność polityki rozwoju na skutek m.in. braku powiązań pomiędzy programami strategicznymi opracowywanymi przez poszczególne podmioty wynikającego z braku takiego obowiązku oraz braku systemowej urzędowej informacji na temat istniejących już programów i strategii 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>wprowadzenie obowiązku uwzględniania powiązań z innymi strategiami oraz oceny zgodności z ŚSRK;</i> • <i>przegląd i stworzenie bazy informacji dotyczącej istniejących strategii i programów (akcja jednorazowa, na razie brak systemowego rozwiązania w tym zakresie)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>brak standardów metodologicznych i procedur programowania, a w rezultacie – niska jakość i niekompletność dokumentów programowych, w tym</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>wprowadzenie ujednoliconych procedur i standardów metodologicznych. Obecnie każda strategia rozwoju zgodnie z wymogami Ustawy o zppr powinna</i>

¹⁶ Do końca 2007 r. liczba dokumentów w tej grupie wzrosła do 131. Wykaz obowiązujących dokumentów strategicznych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Wydział Koordynacji Polityki Rozwoju, Warszawa, grudzień 2007.

¹⁷ Pierwszy przegląd i ocenę stanu programowania strategicznego w Polsce po 1989 r. przeprowadzono w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych w 2003 roku. *Wieloletnie strategie i programy resortowe powstałe w Polsce w latach 1999-2003*, red. nauk. M. Sulmicka, RCSS, Warszawa 2003.

<p>zwłaszcza brak określonych narzędzi realizacji, ram finansowych, harmonogramów, podmiotów odpowiedzialnych realizację. Powodowało to słabą realizacyjność strategii</p>	<p>zawierać:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego dokumentem, z uwzględnieniem stanu środowiska i zróżnicowań przestrzennych; ⇒ prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią; ⇒ cele rozwoju w zakresie objętym dokumentem; ⇒ wskaźniki realizacji; ⇒ kierunki interwencji, odpowiednio do rodzaju strategii, w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym; ⇒ system realizacji* oraz ramy finansowe.
<ul style="list-style-type: none"> • wadliwa chronologia tworzenia programów – wskutek braku odpowiedniego ustawodawstwa lub jego zmienności, programy logicznie nadrzędne powstawały często później niż programy, które powinny być wobec nich pochodne. 	<ul style="list-style-type: none"> • rozwiązanie częściowe ze względu na równoczesne opracowanie dużego pakietu głównych dokumentów programowych, jednak zawierające procedurę ich synchronizacji
<ul style="list-style-type: none"> • brak ciągłości prac programowych, na co miały wpływ głównie cykle wyborcze 	<ul style="list-style-type: none"> • koncepcja planów „kroczących”, jednak w praktyce zapewne jest to nierozwiązany problem
<ul style="list-style-type: none"> • dychotomia planowania społeczno-gospodarczego i terytorialnego (regionalnego i przestrzennego), tj. brak odniesień do aspektów przestrzennych i regionalnych w programach społeczno-gospodarczych administracji centralnej i odwrotnie 	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie wymiaru terytorialnego do strategii rozwoju oraz wymogu uwzględniania celów DSRK i ŚSRK w programach przestrzennych i regionalnych, których zgodność weryfikowana jest w procesie analizy krzyżowej**
<ul style="list-style-type: none"> • brak powiązania planowania budżetowego z celami strategicznymi polityki rozwoju oraz trudności realizacyjne wynikające z rocznego planowania finansowego i konieczności zapewnienia wieloletniego finansowania wieloletnich programów strategicznych *** 	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego, budżetu zadaniowego, zmiana roli kontraktów wojewódzkich
<ul style="list-style-type: none"> • podporządkowanie krajowej polityki rozwoju programowaniu regionalnemu UE w ramach polityki spójności ukierunkowanej przede wszystkim na 	<ul style="list-style-type: none"> • opracowano model krajowej polityki regionalnej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego

<i>realizację celów wspólnotowych.</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • brak ustawowego umocowania strategii długookresowej co powodowało, że dokument tego typu nie miał przełożenia realizacyjnego 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>ustawowe wprowadzenie długookresowej strategii rozwoju kraju do systemu programów strategicznych</i>

*system realizacji – zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji

**Np. projekty strategii zintegrowanych podlegają analizie krzyżowej z KSRR pod kątem zgodności z ukierunkowanymi terytorialnie celami i kierunkami interwencji polityki rozwoju określonymi w KSRR.

*** Dotychczas w budżecie wskazane były tylko te programy rozwoju, które stanowiły programy wieloletnie w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Źródło: opracowanie własne

Zawarte w tab. 1 rozwiązania, których celem jest eliminacja zdiagnozowanych mankamentów dotychczasowego systemu programowania strategicznego w Polsce są elementami kompleksowej reformy systemu programowania i realizacji polityki rozwoju w Polsce. W ramach nowego modelu systemu programowania polityki rozwoju określono:

- typy podstawowych dokumentów strategicznych i ich wzajemne zależności,
- główne obszary programowania,
- podmioty odpowiedzialne za opracowanie poszczególnych dokumentów i ich realizację,
- sposób koordynacji prac w ramach polityki rozwoju,
- podstawowe zasady tworzenia, monitorowania i oceny realizacji dokumentów strategicznych, a co za tym idzie polityki rozwoju,
- nowe zasady dotyczące finansowania polityki rozwoju.¹⁸

¹⁸ Założenia systemu zarządzania rozwojem, op cit., s.6.

3. Podstawowe dokumenty programowe nowego systemu i ich wzajemne relacje

3.1. Główne kategorie strategii rozwoju

Znowelizowana w 2009 roku Ustawa o zppr wprowadza nowe dokumenty strategiczne, ich kategoryzację i przebudowę dotychczasowej hierarchii. Główne programowe dokumenty strategiczne administracji publicznej, na podstawie których prowadzona jest polityka rozwoju określone są w Ustawie jako „strategie rozwoju”. Podstawą ich klasyfikacji jest zakres przedmiotowy, horyzont realizacyjny oraz podmiot/szczębel odpowiedzialny za opracowanie i realizację danego dokumentu. Na tej podstawie wyodrębniono następujące kategorie strategii rozwoju: 1. długookresowe kompleksowe horyzontalne strategie krajowe, 2. średniookresowe kompleksowe horyzontalne strategie krajowe, 3. średniookresowe strategie sektorowe i dziedzinowe (określone w ustawie jako „inne strategie rozwoju”). Strategie rozwoju realizowane są przez programy: operacyjne i rozwoju.¹⁹

Podstawowe dokumenty programowe zreformowanego systemu programowania polityki rozwoju, ich hierarchię i wzajemne zależności przedstawia załącznik 1. W ramach nowej hierarchii dokumentów programowych w zreformowanym modelu na szczycie znajdują się **horyzontalne strategie długookresowe**: rozwoju kraju oraz rozwoju przestrzennego kraju. Kolejny szczebel zajmują **horyzontalne strategie średniookresowe**: rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczo-terytorialnej (NSS, KSRR). Realizacji powyższych strategii służą tzw. **inne strategie rozwoju** (regionów, sektorów gospodarki lub/i dziedzin, przestrzenne) poprzez ich **programy wykonawcze: programy rozwoju** (finansowane głównie z publicznych środków krajowych) i **operacyjne** (współfinansowane ze środków UE).

Ustawa o zppr wprowadza następujące uregulowania dotyczące charakteru podstawowych strategii rozwoju szczebla centralnego i ich koordynacji:

Długookresowa strategia rozwoju kraju (DSRK) jest dokumentem horyzontalnym, kompleksowym, określającym wizję (koncepcję) rozwoju kraju w perspektywie długookresowej (co najmniej 15 lat) w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i terytorialnym. Ustawa określa zakres przedmiotowy

¹⁹ Szczegółowa charakterystyka wszystkich kluczowych dokumentów strategicznych szczebla krajowego i regionalnego w podstawowych obszarach programowania została przedstawiona w *Założeniach zarządzania rozwojem Polski, ibidem*. Określono ich rolę, horyzont czasowy, relacje z innymi dokumentami oraz sposób monitorowania i aktualizacji każdego typu dokumentu.

DSRK z uwzględnieniem aspektów przestrzennych²⁰ oraz uwarunkowań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Opracowanie długookresowej strategii rozwoju kraju koordynuje Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego przedstawiciel.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK) jest dokumentem horyzontalnym, kompleksowym, o 4-10-letniej perspektywie realizacji. Określa cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym gospodarczym, środowiskowym, terytorialnym, uwzględniając ustalenia zawarte w DSRK a także wynikające z objętego nią okresu programowania UE. ŚSRK jest główną strategią koordynującą politykę rozwoju w Polsce poprzez uregulowanie ustawowe wprowadzające obowiązek oceny zgodności z jej celami i priorytetami wszystkich strategii i programów rządowych (z wyjątkiem DSRK) Podmiotem odpowiedzialnym powstanie i realizację ŚSRK jest Minister Rozwoju Regionalnego.²¹

Ustawa wprowadza obowiązek systematycznego monitoringu realizacji DSRK oraz ŚSRK w postaci corocznie przekazywanej Sejmowi i Senatowi przez Prezesa Rady Ministrów informacji o realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju, z uwzględnieniem stopnia osiągnięcia celów długookresowej strategii rozwoju kraju w roku poprzednim. ŚSRK podlega okresowej aktualizacji co najmniej raz na cztery lata.

Krajowa strategia rozwoju regionalnego (KSRR) jest dokumentem średniookresowym kompleksowym, horyzontalnym odnoszącym się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w ujęciu regionalnym. Określa koncepcję rozwoju regionalnego kraju i wyznacza kierunki interwencji regionalnej państwa przy współdziałaniu władz samorządowych.

Inne strategie rozwoju są dokumentami programowymi odnoszącymi się do obszarów wskazanych w ŚSRK. W przypadku strategii opracowywanych przez administrację rządową szczebla centralnego są to dokumenty o 4-10-letniej perspektywie realizacji, ale nie dłuższej niż perspektywa realizacji aktualnie obowiązującej średniookresowej strategii rozwoju kraju (ŚSRK). Chyba, że dłuższy horyzont czasowy wynika ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze, wówczas w strategiach tych wydziela się okres odpowiadający okresowi obowiązywania

²⁰ DSRK w zakresie rozwoju przestrzennego określa w szczególności: podstawowe elementy struktury przestrzennej kraju; zasady realizacji i koordynacji polityk zmierzających do zapewnienia ładu przestrzennego; rekomendacje do uwzględnienia w średniookresowej strategii rozwoju kraju, w tym wskazania obszarów problemowych o znaczeniu krajowym.

²¹ W praktyce w trakcie prac nad pierwszą edycją zestawu strategii rozwoju w nowej konfiguracji wystąpiły trudności w określeniu linii demarkacyjnej między DSRK i ŚSRK. Dzięki równoległemu opracowywaniu obu tych dokumentów miała miejsce koordynacja nieformalna.

średniookresowej strategii rozwoju kraju. Mogą one zawierać elementy inne niż określone w ustawie, jeżeli wynika to ze zobowiązań międzynarodowych. Dokumenty tej kategorii przygotowują właściwi ministrowie. Podlegają one ocenie zgodności z ŚSRK.

Oprócz wyżej wymienionych strategii, Ustawa o zppr dopuszcza inne uregulowania prawne określające rodzaje strategicznych dokumentów programowych wymaganych w określonych obszarach lub sektorach.²² Również w tych przypadkach, gdy horyzont tych strategii jest dłuższy niż horyzont ŚSRK istnieje obowiązek wydzielenia etapu realizacji odpowiadającego horyzontowi SRK.

W ramach systemu programowania występują „przenikające się”, ale też posiadające swoją odrębność podsystemy związane z podstawowymi obszarami programowania: społeczno-gospodarczy, regionalny i przestrzenny. Integrujący programowanie krajowe z regionalnym podsystemem programowania regionalnego obejmuje następujące dokumenty:

- 1)krajową strategię rozwoju regionalnego,
- 2)strategię ponadregionalną,
- 3)strategie rozwoju województw ,
- 4)regionalne programy operacyjne i rozwoju.

Projekty krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz strategii ponadregionalnych opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Krajowa strategia rozwoju regionalnego oraz strategie ponadregionalne są

²² Do ustaw nakładających obowiązek przygotowania strategii lub polityk należą: * ustawa z dnia 20 .06. 2005r. o finansach publicznych nakładająca obowiązek przygotowywania na okres 3 lat **Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych**;1.01. 2010 r. weszła w życie nowa ustawa o finansach publicznych, która wymaga, by strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa była dokumentem 4-letnim (art. 75);* ustawa o ochronie przyrody - art. 111 ustawy nakłada obowiązek przygotowywania **Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej**;* ustawa o powszechnym obowiązku obrony – art. 6 nakłada obowiązek przygotowywania **Strategii Bezpieczeństwa Narodowego**;* ustawa – Prawo energetyczne – art. 12 ustawy nakłada obowiązek przygotowywania co 4 lata Polityki energetycznej państwa zawierającej m.in. część progностyczną na min. 20 lat oraz plan działań na 4 lata;* ustawa – Prawo ochrony środowiska – art. 13 ustawy nakłada obowiązek przygotowywania **Polityki ekologicznej państwa na 4 lata z działaniami przewidzianymi na kolejne 4 lata**;* ustawa z dnia 16.02. 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) - art. 31, pkt 4 nakłada obowiązek przygotowywania **Rządowej polityki konsumenckiej**;* ustawa z dnia 21.11. 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505) – art. 15 ust. 2 i 3 nakłada obowiązek na Szefa Służby Cywilnej przygotowania i przedstawienia Radzie Ministrów projektu **Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej**.

przyjmowane przez Radę Ministrów, w drodze uchwały na okres niewykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Strategie rozwoju województw opracowuje i uzgadnia zarząd województwa. Ich zakres przedmiotowy i obowiązek koordynacji z innymi strategiami reguluje znowelizowana Ustawa o samorządzie województwa²³. Stanowi ona, że „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”²⁴. Ponadto w „Strategii rozwoju województwa wydziela się okres objęty aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju.”²⁵. Umożliwi to stopniowe przywracanie zaburzonej obecnie sekwencji czasowej opracowywanych w kraju programów strategicznych różnych szczebli i ich horyzontów a w efekcie poprawę koordynacji polityki rozwoju.

Ciągłość strategicznego myślenia na poziomie kraju zapewniać ma zapis art. 11 Ustawy o zppr, który stanowi, że Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały projekt długookresowej strategii rozwoju kraju na kolejny okres co najmniej 12 miesięcy przed upływem okresu objętego poprzednią długookresową strategią rozwoju kraju. Z kolei ustawowy wymóg okresowej aktualizacji ŚSRK automatycznie pociąga za sobą aktualizację innych strategii rozwoju. Podstawą aktualizacji ŚSRK mają być przewidziane w art. 35 Ustawy o zppr opracowywane przez MRR co 3 lata kompleksowe raporty o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym.

W stosunku do wcześniejszego okresu nową jakościowo sytuacją w obszarze dotyczącym programowania rozwoju jest ustawowe uregulowanie kwestii koordynacji polityki rozwoju prowadzonej przez różne podmioty i w różnych obszarach przez wyraźne podporządkowanie ŚSRK (okresowi jej realizacji oraz celom i priorytetom). Drugą kluczową zmianą w tej kwestii wynikającą z Ustawy o zppr dotyczy ustawowego wprowadzenia odniesień regionalnych i przestrzennych w krajowych strategiach sektorowych i dziedzinowych oraz uwzględnienia celów i priorytetów innych strategii (zarówno horyzontalnych jak i sektorowo-dziedzinowych) w planach przestrzennych.

²³ Art. 11, ust 1d, 1b Ustawy z dn. 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

²⁴ j.w.

²⁵ j.w.

3.2. Strategie zintegrowane

Jednym z celów reformy modelu programowania polityki rozwoju była optymalizacja, a w praktyce - zmniejszenie liczby strategii rozwoju szczebla centralnego. Mimo oficjalnej dezaktualizacji po przeglądzie w 2007 roku ponad połowy zidentyfikowanych programowych dokumentów strategicznych, uznano że „liczba obowiązujących i proponowanych strategii sektorowych jest nadal zbyt duża, a tematyka często zbyt wąska przy jednocześnie niewielkiej liczbie strategii horyzontalnych”.²⁶ W 2009 roku w ramach „Planu uporządkowania strategii rozwoju”, którego opracowanie i realizacja stanowiły kolejny etap reformy, podjęto decyzję radykalnego ograniczenia liczby strategicznych dokumentów programowych. Jako kryterium optymalizacyjne przyjęto zidentyfikowane w raporcie „Polska 2030” wyzwania rozwojowe stojące przed Polską w perspektywie do roku 2030.²⁷ W efekcie zdecydowano się na 9 sektorowo-dziedzinowych tzw. strategii zintegrowanych. Strategie zintegrowane w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki stanowią „inne strategie rozwoju”. Określono ich zakresy tematyczne oraz wyznaczono koordynatorów.²⁸ Strategie te mają charakter przekrojowy (horyzontalny) i stanowią będą podstawowy instrument realizacji Średniookresowej strategii rozwoju kraju. Zgodnie z przyjętym horyzontem zaktualizowanej Średniookresowej strategii rozwoju kraju obejmują one lata 2011-2020. W uzasadnionych przypadkach możliwe jest wydłużenie horyzontu strategii (np. w przypadku energetyki i środowiska). Strategie zintegrowane określają ramy finansowe niezbędne dla realizacji działań rozwojowych w danym obszarze tematycznym. Opracowany w ramach reformy pakiet strategii zintegrowanych obejmuje następujące dokumenty i ich koordynatorów:

²⁶ *Ocena rządowych dokumentów...*, op cit, s.5.

²⁷ *Raport „POLSKA 2030”. Wyzwania rozwojowe.* www.Polska2030.pl; powstał w ramach Komitetu Koordynacyjnego ds Polityki Rozwoju (KK) ustanowionego Ustawą o zppr usytuowanego w Kancelarii Prezesa RM w celu koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju, a także monitorowania i oceny instrumentów jej realizacji. Zadania KK to wytyczanie kierunków polityki rozwoju i jej programowania, monitoring realizacji działań rozwojowych kraju oraz okresowe oceny i rekomendacje.

²⁸ Pracami nad przygotowaniem i realizacją poszczególnych strategii kierują wyznaczeni koordynatorzy we współpracy z właściwymi resortami. Powołano międzyresortowe grupy zadaniowe, określono sposób i zakresu ich prac oraz zadania dla poszczególnych resortów. W grupach uczestniczą przedstawiciele resortów związanych z tematyką danej strategii, przedstawiciele Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

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

Na podstawie przyjętego zakresu tematycznego strategii docelowych (wynikającego z wyzwań stojących przed polską polityką rozwoju, zadań i kompetencji resortów oraz w oparciu o przeprowadzony przegląd istniejących strategii i programów), dokumenty programowe uznane za aktualne i przydatne przyporządkowane zostały do poszczególnych strategii docelowych. Jeśli dany dokument powstał w oparciu o konkretne wymogi prawne wówczas: a) albo pozostawiany był bez zmiany jego dotychczasowej formuły jako instrument realizacyjny strategii docelowych²⁹, b) albo pozostawiono go jako instrument realizacyjny strategii docelowych w zmienionej formule (tj. jako program rozwoju), c) albo uznawany był za nieobowiązujący a jego tematykę włączano do strategii docelowych lub innych programów.

W przypadku strategii/polityk, których obowiązek przygotowania nie został wskazany w odpowiednich ustawach:

- a) albo pozostawiano je w systemie jako programy rozwoju,
- b) albo włączano ich tematykę do programów rozwoju o szerszym zakresie tematycznym stanowiących instrumenty realizacji strategii docelowych.

²⁹ Dotyczyło to dokumentów, których obowiązek przygotowania nałożony był odpowiednią ustawą lub wynikał ze zobowiązań międzynarodowych.

Efektom przeprowadzenia powyższych procedur było pozostawienie w *systemie programowania rozwoju dokumentów aktualnych i faktycznie realizowanych oraz zmniejszenie liczby strategii na rzecz dokumentów realizacyjnych, tj. programów*.³⁰

3.3. Programy operacyjne i programy rozwoju

Wzorując się na standardach unijnych, reforma wprowadza program jako instrument realizacji strategii rozwoju. Programy (operacyjne i rozwoju) są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanowionymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych strategii rozwoju.³¹ Określają one działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji stanowiącym element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu. Dla każdego programu instytucja opracowująca program przygotowuje przed jego przyjęciem raport ewaluacyjny *ex ante*, zawierający ewaluację skuteczności i efektywności realizacji programu.

Art. 17. Ustawy o zppr stanowi, iż program zawiera następujące elementy:

1. diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym oraz wyniki raportu ewaluacyjnego *ex ante*
2. cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii spójności lub innej strategii rozwoju, wraz z określonymi wskaźnikami;
3. priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim;
4. sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych;
5. plan finansowy, w tym:
 - a. źródła finansowania realizacji programu,

³⁰ *Plan uporządkowania strategii rozwoju, MRR 2009, s. 5*

³¹ Zgodnie z art. 15 Ustawy o zppr „Programami są:

1) programy operacyjne – dokumenty, o których mowa w art. 37 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, realizujące cele zawarte w narodowej strategii spójności i strategiach rozwoju; programami operacyjnymi są krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne;

2) programy rozwoju – dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, w tym programy wojewódzkie oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych.

- b. kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety,
 - c. informację o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów;
6. podstawowe założenia systemu realizacji.³²

W przypadku programów rozwoju jako instrumentu realizacji strategii rozwoju trudno *a priori* ocenić słusność wprowadzenia tego rozwiązania. Teoretycznie jest to sposób na poprawę realizacyjności strategii przez ich segmentację i sprowadzenie do poziomu konkretnych projektów oraz uszczegółowienie dotyczące rozdziału środków. Jednak powszechne odczucie dotyczące nadmiernego zbiurokratyzowania unijnych procedur w tym obszarze powinno stanowić ostrzeżenie, że łatwo tu o pozorną efektywność.

4. Tryb opracowywania dokumentów programowych

W ramach nowego modelu programowania polityki rozwoju został zestandaryzowany tryb opracowywania krajowych strategii rozwoju. Obejmuje on następujące etapy:

- opracowanie założeń strategii
- opracowanie projektu strategii
- konsultacje społeczne oraz strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko
- ocenę zgodności projektu strategii z ŚSRK
- opracowanie końcowego dokumentu i przyjęcie strategii przez Radę Ministrów.

Powyższy obowiązujący tryb prac nad strategiami, obejmuje szczegółowe regulacje dotyczące każdego wymienionego etapu. Zawiera on szereg rozwiązań zapożyczonych ze standardów unijnych. Należą do nich m.in.: nie praktykowane dawniej w polskim programowaniu strategicznym konsultacje społeczne, obowiązkowe oceny wpływu na środowisko oraz raporty ewaluacyjne. Wprowadzone wraz z programowaniem unijnym konsultacje społeczne stały się obecnie procedurą powszechną. Ich jakość i wykorzystanie bywają różne, ale generalnie poprawiają się. W programowaniu krajowym procedurami nowymi są pracochłonne i kosztowne obowiązkowe strategiczne oceny oddziaływania na środowisko oraz ewaluacja *ex-ante* programów krajowych jako warunek ich przyjęcia przez Radę Ministrów. Istnieje tu łatwa do

³² Ustawa z dn 6.XII. 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst ujednolicony, Dz.U. 2009, nr 84 poz. 712.

przekroczenia granica między ich rzeczywistą użytecznością a zbędną uciążliwą i kosztowną biurokracją na tym polu.

Wprowadzono też dyscyplinujące twórców strategii rozwiązania krajowe. Jest nim zwłaszcza poprzedzająca ostateczne przyjęcie strategii przez Radę Ministrów tzw. ocena zgodności. Oceny dokonuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Strategie rozwoju podlegają zarówno ocenie merytorycznej jak i formalnej. Kryterium merytoryczne stanowi zgodność celów i priorytetów danego dokumentu z ŚSRK, zaś kryterium formalne - wymóg spełnienia warunków dotyczących podstawowych elementów, które powinny one zawierać.³³

5. Dokumenty programowe opracowywane w związku z członkostwem w UE

Integralną częścią programowania krajowego są strategie i programy wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej. Tryb ich opracowywania i formę określają rozporządzenia UE. W latach 2000-2010 politykę rozwoju tego ugrupowania wytyczała i koordynowała Strategia Lizbońska. Po jej śródkresowym przeglądzie w 2006r kraje członkowskie zostały zobowiązane do opracowywania w cyklu trzyletnim **Krajowych Programów Reform** informujących o realizacji SL na poziomie poszczególnych państw. W dekadzie 2011-2020 Strategię Lizbońską zastąpiła Strategia Europa 2020. Podobnie jak w przypadku Strategii Lizbońskiej, kraje członkowskie będą informowały o realizacji strategii unijnej na poziomie narodowym w Krajowych Programach Reform. Ze względu na zbieżność horyzontów czasowych Strategii Europa 2020 i polskiej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju - cele strategii europejskiej stają się automatycznie jednymi z celów polskiej zaktualizowanej ŚSRK na lata 2010- 2020.³⁴

Zgodnie z wdrażanym od początku 2011 roku nowym mechanizmem koordynacji polityki gospodarczej UE (tzw. Europejski Semestr), KPRy będą co roku aktualizowane i przekazywane Komisji Europejskiej razem z trzyletnimi Programami Stabilności (kraje strefy euro) i Konwergencji (kraje członkowskie nie należące do

³³ Sposób przeprowadzania oceny zgodności strategii i programów rozwoju ze Średniookresową strategią rozwoju kraju (m.in. szczegółowe wymogi dotyczące struktury i zawartości strategii i programów rozwoju oraz wskazanie elementów, które są brane pod uwagę w trakcie dokonywania oceny) określają Decyzje wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 29 kwietnia 2009 roku. Na przeprowadzenie oceny zgodności minister rozwoju regionalnego ma ustawowo 30 dni.

³⁴ Jakkolwiek poziom realizacji celów europejskich kraje członkowskie określają indywidualnie w dostosowaniu do swoich warunków i możliwości.

strefy euro). Polska zobowiązana jest do opracowywania **Programu konwergencji** będącego rządową strategią osiągnięcia a następnie utrzymania zbilansowanej pozycji fiskalnej. Jest on wiążący przy projektowaniu ustaw budżetowych. Państwa członkowskie informują w nim, jak zamierzają wypełniać cele koordynującego europejską politykę pieniężną Paktu Stabilności i Wzrostu, w szczególności w odniesieniu do zapewnienia średniookresowej równowagi finansów publicznych. Program konwergencji pokazuje też ścieżkę prowadzącą do zrównoważenia budżetu w średnim okresie. Opracowanie programu koordynuje Ministerstwo Finansów.

Zasada programowania obowiązująca w europejskiej polityce spójności była jednym z głównych impulsów powrotu do programowania społeczno-gospodarczego w Polsce w latach 90. XX wieku. W kolejnej perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 otrzymanie unijnych środków zgodnie z forsowaną przez Komisję Europejską tzw. zasadą warunkowości będzie wymagało spełnienia przez kraj trzech głównych warunków, w tym będzie to posiadanie przez państwo członkowskie odpowiednich strategii rozwoju na poziomie kraju i regionalnych³⁵.

W perspektywie finansowej UE na lata 2007-2013 programem krajowym określającym narodowe priorytety, na które są przeznaczane środki unijne są **Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia/Narodowa Strategia Spójności. (NSRO/NSS)**³⁶ - dokument strategiczny przygotowywany przez kraje członkowskie UE w oparciu o Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla polityki spójności. Był on podstawą przygotowania realizujących go programów operacyjnych³⁷. Zapewne podobny schemat programowania polityki spójności będzie obowiązywał w latach 2014-2020.

Uczestnictwo Polski w otwartej metodzie koordynacji (OMK) w obszarze polityk społecznych UE, zobowiązuje do opracowywania Krajowych Programów Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej (*National Reports on Strategies*

³⁵ Pozostałe dwa to wdrożenie wszystkich wymaganych przez UE dyrektyw oraz sprawdzenie przez ekspertów Komisji tzw. zdolności instytucjonalnej odbiorców unijnych dotacji.

³⁶ Art. 14c. Ustawy o zppr mówi, iż „W celu zapewnienia realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce tworzy się dokument, o którym mowa w tytule II w rozdziale II rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, zwany dalej „narodową strategią spójności”.

³⁷ Infrastruktura i środowisko, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej, Pomoc techniczna, Europejska Współpraca Terytorialna.

for Social Protection and Social Inclusion). Obejmują one następujące obszary: integrację społeczną, emerytury, opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową.

6. Finansowanie polityki rozwoju

W ramach nowego modelu, programowanie polityki rozwoju powiązane ma być z postulowanym od dawna **wieloletnim programowaniem budżetowym i budżetem zadaniowym**. Instrumentem finansowym koordynacji polityki regionalnej państwa i regionów będą 3 letnie (przedłużane) **kontrakty wojewódzkie**³⁸.

Ustawa o zppr przewiduje przygotowywanie wspólnie przez ministra rozwoju regionalnego oraz ministra finansów wieloletniego (na razie czteroletniego) „kroczącego” szacunkowego planu finansowego rozwoju kraju jako narzędzia określania środków finansowych na realizację długookresowych celów rozwojowych. Układ Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WFPF) w części dotyczącej celów rozwojowych powinien stanowić odzwierciedlenie priorytetów ŚSRK oraz realizujących je strategii rozwoju. W ramach WFPF wydatki budżetu państwa na realizację działań rozwojowych kraju ujęte będą według priorytetów i głównych kierunków interwencji zawartych w ŚSRK na każdy rok jej realizacji. Załącznikiem WFPF ma być wykaz programów rozwoju, które zostaną wskazane w opracowywanych docelowych strategiach rozwoju jako instrumenty realizacyjne. Ma to zapewnić środki finansowe na realizację działań rozwojowych zawartych w tych programach w perspektywie wieloletniej.

Kontrakt wojewódzki zawierany jest w celu realizacji programów lub przedsięwzięć województw wymagających dofinansowania ze środków krajowych budżetu państwa. Kontrakt wojewódzki jest umową o dofinansowanie programu operacyjnego lub rozwoju środkami pochodzącymi z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych, zawieraną przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z zarządem województwa, w zakresie i na warunkach określonych przez Radę Ministrów.

Zakres i warunki dofinansowania programu opracowanego przez zarząd województwa środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych określa w drodze uchwały Rada Ministrów.

Otwarta pozostaje na razie istotna z punktu widzenia finansowania polityki rozwoju w Polsce kwestia poziomu i reguł finansowania polityki spójności w latach 2014-2020.

³⁸ Instytucja kontraktu wojewódzkiego jako instrument polityki rozwoju jest szeroko omówiona w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, ss. 145,146.

Po kryzysie finansowym z 2008 roku UE przeżywa trudności finansowe i gospodarcze. Nasiliło to widoczną od czasu rozszerzenia w 2004 roku malejącą skłonność bogatych krajów członkowskich do asygnowania pieniędzy rozdzielanych na szczeblu wspólnotowym. W okresie realizacji Strategii Lizbońskiej środki unijne rozdzielane były według wspólnotowych kryteriów optymalizacyjnych. Natomiast w okresie realizacji jej sukcesorki - Strategii Europa 2020 wydaje się, że priorytetem będzie utrzymanie spójności strefy euro. Utrzymanie strefy euro i niedopuszczenie do wypadnięcia z obszaru UGW niektórych jej członków wymaga środków finansowych. W efekcie można się spodziewać, że relatywnie niewielkie wspólne środki unijne (w UE wspólny budżet stanowi ok. 1% PKB, podczas gdy np. w USA budżet federalny - ok. 40%) będą przeznaczane przede wszystkim na obronę stabilności wspólnego pieniądza.

7. Ocena nowego modelu

Zreformowany model programowania polskiej polityki rozwoju stanowi postęp w zakresie wyposażania administracji publicznej w bardziej skuteczne instrumenty kształtowania i realizacji tej polityki. Powstał on jako bezpośrednia odpowiedź na zdiagnozowane ułomności dotychczasowego stanu w tym obszarze działalności państwa. Przyjęte rozwiązania stanowią oryginalną próbę skonstruowania systemu zarządzania polityką rozwoju kraju w warunkach gospodarki rynkowej i członkostwa w ugrupowaniu integracyjnym w zaawansowanym stadium integracji. Przygotowanie i przeprowadzenie reformy było możliwe m.in. dzięki kilkuletniej stabilności rozwiązań organizacyjnych sprzyjających procesowi uczenia się i podnoszenia kompetencji kadr administracji publicznej w zakresie mechanizmów prowadzenia polityki rozwoju w nowych warunkach oraz zdobywaniu i analizie doświadczeń, na których bazuje zreformowany model.³⁹

Efektom prac nad obecnym modelem jest zbudowanie spójnej hierarchii podstawowych dokumentów programowych kształtujących polską politykę rozwoju wraz z określeniem procedur ich tworzenia, wdrażania, monitorowania i aktualizacji. Przygotowanie całego zestawu wzajemnie powiązanych programów strategicznych nowej generacji zgodnie z zaprojektowanym modelem jest pionierskim przedsięwzięciem w potransformacyjnej historii Polski. W ramach obecnego modelu

³⁹ W tym kontekście warto też podkreślić, że koszty związane z przygotowaniem metodologii, podręczników, oraz przeprowadzeniem szkoleń dla pracowników administracji publicznej przy wdrażaniu modelu współfinansowane są w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

dokumenty programowe wymagane przez Unię Europejską stanowią jego ważną, ale nie dominującą część. Jest to istotne w perspektywie malejącego dopływu unijnych funduszy rozwojowych.⁴⁰ Reasumując, do najważniejszych elementów reformy zaliczyć należy zwłaszcza:

- ustawowe wprowadzenie do systemu programowania długookresowej strategii rozwoju kraju wytyczającej pożądane trendy rozwojowe dla Polski w oparciu o długookresowe projekcje zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań, inicjującej działania mające na celu odpowiednio wczesne przygotowanie kraju i społeczeństwa do wyzwań przyszłości;
- wzmocnienie roli średniookresowej strategii rozwoju kraju jako strategii wykonawczej DSRK, spajającej i koordynującej kierunki polityki rozwoju Polski i UE w średnim horyzoncie czasowym;
- wprowadzenie sektorowo-dziedzinowych strategii zintegrowanych realizujących priorytety ŚSRK jako efekt kompleksowej weryfikacji i uporządkowania strategicznych dokumentów programowych administracji publicznej szczebla centralnego przyjętych od czasu rozpoczęcia transformacji systemowej pod kątem ich aktualności i dalszej przydatności dla realizacji obecnie przyjętych kierunków interwencji;
- podjęcie próby zintegrowania społeczno-gospodarczego i terytorialnego wymiaru programowania rozwoju;
- wprowadzenie standardów metodologicznych opracowywania wszystkich podstawowych strategicznych dokumentów programowych (a nie tylko unijnych jak to miało miejsce wcześniej) oraz mechanizmów zapewniających ich zewnętrzną i wewnętrzną spójność;
- wprowadzenie systematycznego monitoringu realizacji przyjętych założeń polityki rozwoju;
- zmianę systemu finansowania polityki rozwoju.

Reforma, choć szeroko zakrojona, zgodnie z założeniem i kompetencjami MRR objęła programowanie polityki rozwoju na poziomie szczebla centralnego i częściowo

⁴⁰ Jak pisze J. Szlachta opracowana w ramach nowego modelu Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego próbuje zainicjować budowanie postfunduszowego modelu polityki regionalnej w Polsce w perspektywie stopniowego zwiększania segmentu polityki regionalnej finansowanej ze środków krajowych. *Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, "Prace i Materiały" IRG SGH.

regionalnego (tj. w zakresie uregulowania wzajemnych relacji między tymi szczeblami w procesie programowania). W tej sytuacji słabością systemu programowania i realizacji polityki rozwoju w Polsce pozostaje nie rozwiązana kwestia wzajemnych relacji w tym procesie pomiędzy szczeblami wojewódzkim i lokalnym. Ten ostatni też jest ważnym, a w świetle ustawy o zppr – równoprawnym podmiotem polityki rozwoju⁴¹. Relacje na tym poziomie opierają się na zasadzie dobrowolnej współpracy odpowiedzialnych podmiotów. W praktyce prowadzi to często do braku współpracy lub blokujących działalność obu stron konfliktów. Istnieje też, o czym wspomiano w tekście, potencjalne ryzyko nadmiernego zbiurokratyzowania niektórych procedur, zwłaszcza przejętych ze standardów UE. Tym niemniej wydaje się, że przeprowadzone dotąd zmiany, zgodnie z przyjętymi założeniami, powinny przyczynić się do większej przejrzystości, efektywności i skuteczności programowania polityki rozwoju.

Istnieją jednak poważne zagrożenia dla realizacji reformy. Autorzy nowego modelu słusznie podkreślają, że same środki finansowe nie są warunkiem wystarczającym dla osiągnięcia sukcesu rozwojowego kraju. Jednak są one warunkiem koniecznym. Tymczasem pogarszają się możliwości finansowania działań rozwojowych. Dotyczy to zarówno funduszy pomocowych UE, jak i środków krajowych. Przeżywająca trudności Unia Europejska, aby utrzymać strefę euro, z konieczności będzie musiała na ten cel przeznaczać część wspólnych pieniędzy z budżetu UE. Odbywać się to będzie zapewne kosztem środków na politykę spójności, której Polska powinna być znaczącym beneficjentem. Jednak głównym zagrożeniem dla powodzenia polskiej reformy mogą okazać się malejące krajowe możliwości finansowania polityki rozwoju z budżetu państwa. Są one ograniczane zwłaszcza przez wysoki (85%) udział wydatków sztywnych, wysokie zadłużenie oraz coraz bardziej odczuwane skutki trudnych do odrobienia błędów w polityce gospodarczej popełnionych po 1989 roku. Pisze o tym m.in. Z. Sadowski, który podsumowując minione 20 lat stwierdza, że gwałtowna zmiana warunków życia gospodarczego w pierwszym okresie transformacji, która spowodowała destrukcję znacznej części istniejącego poprzednio potencjału produkcyjnego i zniszczenie wielkiej liczby miejsc pracy, a w rezultacie spadek dochodów budżetowych i utratę kapitału ludzkiego wskutek masowej migracji, odbija się obecnie w sposób niekorzystny na możliwościach i sposobie prowadzenia

⁴¹ Zgodnie z art. 3. Ustawy o zppr politykę rozwoju prowadzą: 1. Rada Ministrów; 2. samorząd województw, 3. samorząd powiatowy i gminny.

polityki rozwoju przez państwo⁴² Z kolei K. Łaski zwraca uwagę na kruchość podstaw rozwoju opartego na niekontrolowanym napływie kapitału zagranicznego.⁴³

Z drugiej jednak strony warunkiem koniecznym zmiany tego stanu jest właśnie realizacja reformy sposobu prowadzenia i kierunków polityki rozwoju.

Przedstawiona reforma wyposaża rząd w lepsze instrumenty prowadzenia polityki rozwoju, jednak nie ma sankcji za ich niewykorzystanie lub niewłaściwe wykorzystanie. Wiąże się to m.in. z otwartą kwestią potencjalnych zagrożeń dla realizacji polityki długookresowej wynikających z czteroletnich zazwyczaj kadencji rządów i związanych z tym cykli politycznych. W tej sytuacji pożądane byłoby włączenie do modelu jako obligatoryjnego średniookresowego dokumentu programowego polityki rozwoju rządu na okres kadencji, który ustosunkowywałby się m.in. do przyjętych priorytetów długookresowych. Dokumenty programowe wprawdzie pojawiają się po wyborach, jednak ich formuła jest dowolna. Poza tym w niewielkim stopniu (o ile w ogóle) są one podstawą oceny i wyboru biorących udział w wyborach partii politycznych, które przejmą stery polityki rozwoju. W kampaniach wyborczych kwestie personalne dominują zwykle nad aspektami programowymi i taka tendencja zdaje się nasilać. Choć obecnie brzmi to utopijnie, to konsekwentna reforma prowadzenia polityki rozwoju na kolejnym etapie powinna uwzględnić ustanowienie odpowiednich standardów merytorycznych w procesie ubiegania się o władzę, m.in. ustosunkowanie się do istniejących i realizowanych priorytetów programów strategicznych. Brak takich standardów powoduje, że kolejne ekipy zaprzepaszczają często wcześniejszy dorobek programowy. Nierzadko nawet nie tyle z powodu różnic programowych, co z powodu braku świadomości istnienia takich programów. Wprowadzona w ramach reformy ustawowa okresowa systemowa aktualizacja przyjmowanego obecnie pakietu strategii i programów, wymaga przywództwa politycznego, które ma odpowiednią wiedzę i zdolność strategicznego myślenia.⁴⁴

* * *

Dość powszechny jest obecnie pogląd, że negatywne skutki opartej na neoliberalnym dogmacie transformacji a także ostatni kryzys finansowy i gospodarczy

⁴² Z. Sadowski, *Sukces transformacji a warunki rozwoju Polski*, w: *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, red. nauk. P. Kozłowski, H. Domański, INE PAN, Warszawa 2010, ss. 36, 37.

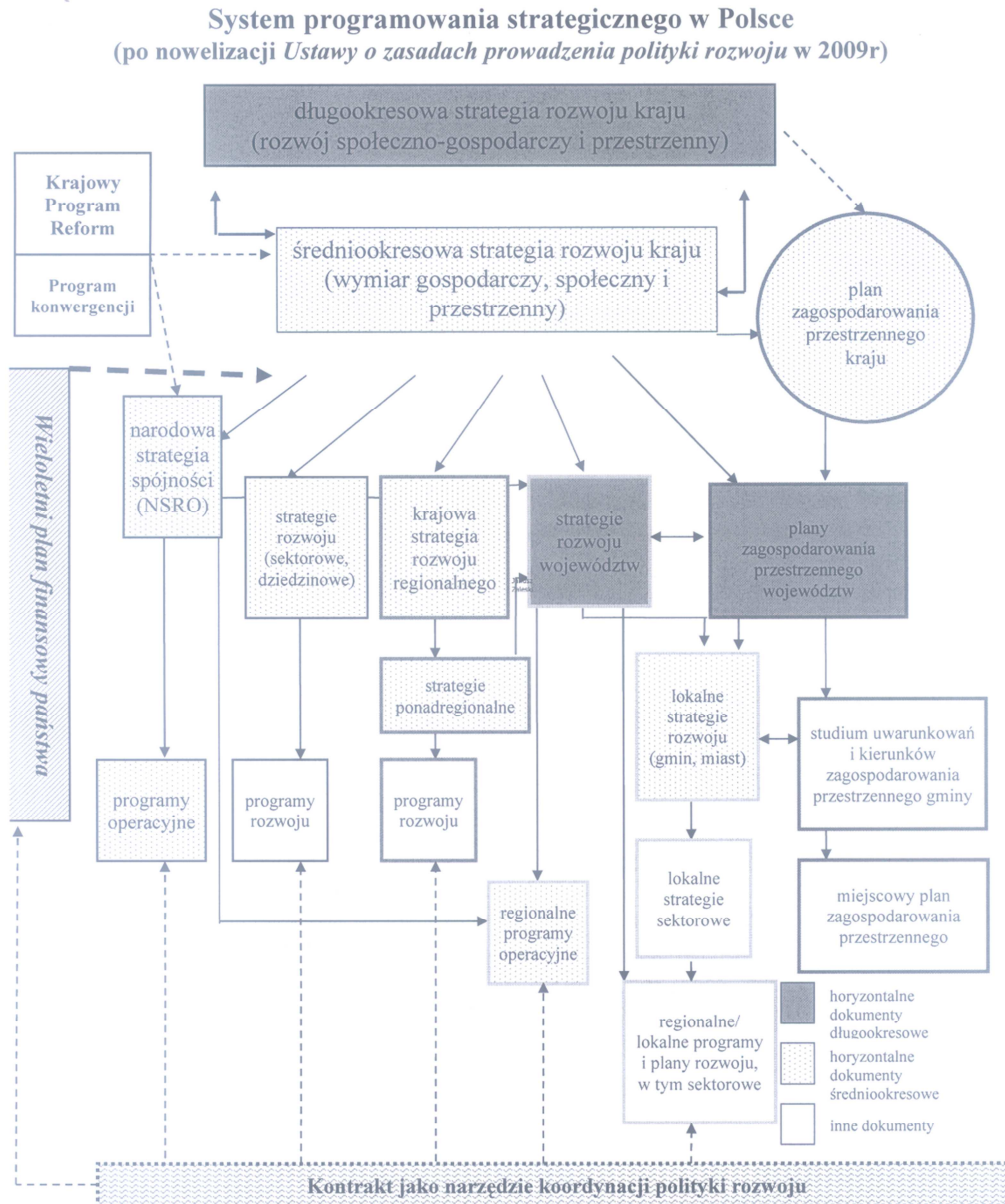
⁴³ K. Łaski, *Zbyt kruchy rozwój*, w: *Po 20 latach. op. cit.* s. 177-184.

⁴⁴ Pisze o tym m. in. K. Jasiołkowski, *Dryf zamiast strategii*, w: *Po 20 latach...*, j.w., s. 192-194.

wskazują na potrzebę i gotowość zwiększenia roli państwa tam gdzie zawodzi rynek. Wprowadzenie w życie nowego modelu kształtowania i realizacji polskiej polityki rozwoju jest krokiem w stronę większej roli państwa w tym obszarze. Musi to być jednak państwo sprawne, zdolne do tworzenia silnych instytucji i jasnych reguł gry, do korygowania niedoskonałości rynku w sposób, który sprzyja jego dobremu funkcjonowaniu i zrównoważonemu rozwojowi w długim okresie. *„W przeciwnym razie zwiększanie zakresu jego uprawnień prowadzi do wypaczeń, biurokracji i korupcji. (...) Państwo niesprawne szkodzi.”*⁴⁵ Przedstawiony w niniejszym opracowaniu zreformowany model programowania polityki rozwoju w Polsce wpisuje się w działania potrzebne na rzecz usprawniania państwa. Choć oczywiście tak jak każde narzędzie – może być użyty z różnym powodzeniem.

⁴⁵ Z. Sadowski, *Aktywność państwa – zadania i możliwości*, w: *Potencjał rozwojowy Polski w epoce globalizacji*, WSiFiB, Warszawa 2001, s.14.

Załącznik 1



Źródło: „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” - dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

Bibliografia

- Jasiecki K., *Dryf zamiast strategii*, w: *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, red. nauk. P. Kozłowski, H. Domański, INE PAN, Warszawa 2010.
- Łaski K., *Zbyt kruchy rozwój*, w: *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, red. nauk. P. Kozłowski, H. Domański, INE PAN, Warszawa 2010.
- Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, lipiec 2007.
- Prandecki K., *Teoretyczne aspekty zrównoważonego rozwoju*, Akademia Finansów 2008, materiał seminaryjny.
- Raport „POLSKA 2030”. Wyzwania rozwojowe*, Zespół Doradców Strategicznych Premiera, red. nauk. M. Boni www.Polska2030.pl
- Sadowski Z., *Sukces transformacji a warunki rozwoju Polski*, w: *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, red. nauk. P. Kozłowski, H. Domański, INE PAN, Warszawa 2010.
- Sadowski Z., *Aktywność państwa – zadania i możliwości*, w: *Potencjał rozwojowy Polski w epoce globalizacji*, WSiP, Warszawa 2001.
- Sulmicka M., *Priorytety Strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza: wyzwania, dylematy, priorytety*, "Prace i Materiały" IRG SGH, 2010, nr 83.
- Sulmicka M., *Priorytety i cele rozwojowe Unii Europejskiej do roku 2020 w kontekście aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju*, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/ekspertyzy/strony/ekspertyzy.aspx
- Sulmicka M., *Strategiczne programowanie rozwoju kraju*, w: *Polityka gospodarcza – teoria a realia*, red. nauk. J. Stacewicz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 2008.
- Szlachta J., *Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, "Prace i Materiały" IRG SGH.
- Perspectives on global development 2010. Shifting Wealth*, OECD Development Centre, Paris 2010.
- Plan uporządkowania strategii rozwoju*, MRR, Warszawa, grudzień 2009 r.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, zm. Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100; Dz. U. z 2008 r., Nr 216, poz. 1370; Dz. U. z 2007 r., Nr 140, poz. 984.

-
- Wieloletnie strategie i programy resortowe powstałe w Polsce w latach 1999-2003*, red.nauk. M. Sulmicka RCSS, Warszawa 2003, raport dla Rady Ministrów.
- World Development Report – Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington DC 2009.
- Woroniecki J., *Myślenie strategiczne w OECD wobec wyzwań współczesności*, w: *Polska myśl strategiczna*, Biuletyn PTE, kwiecień 2011, nr 2(52).
- Wykaz obowiązujących dokumentów strategicznych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, grudzień 2007.
- „*Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*”, MRR, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r.
- Zarys metodyki opracowywania programów strategicznych*, red. nauk. M. Sulmicka, RCSS 2004.