



Horyzonty Polityki
2015, Vol. 6, N° 16

MARCIN K. ZWIERZDŻYŃSKI

Akademia Ignatianum w Krakowie

Instytut Politologii

zwierzdzyński@hotmail.com

DOI: 10.17399/HP.2015.061601

Strategie rozwoju Polski: analiza systemu, wyzwania i rekomendacje

Streszczenie

Celem artykułu jest wielopoziomowa analiza systemu strategicznego zarządzania polityką rozwoju w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań, przed którymi stoi, oraz rekomendacji w zakresie jego usprawnienia. Artykuł składa się z ośmiu części: wprowadzenia (zdefiniowanie systemu zarządzania polityką rozwoju i pojęcia strategii), rysu historycznego (formowanie się polityki rozwoju w Polsce po roku 1990), kontekstu instytucjonalnego (wskazanie na głównych aktorów polityki rozwoju w Polsce), podstaw prawnych (omówienie najważniejszych regulacji, na których opiera się polski system strategii rozwoju), dokumentów strategicznych (analiza najważniejszych wytycznych strategicznych oraz właściwych strategii rozwoju: ogólnopolskich i sektorowych) oraz instrumentów wdrożeniowych (głównie programów operacyjnych, wieloletnich i wojewódzkich). W przedostatniej części, poprzedzającej zakończenie, przedstawiono 10 wyzwań, przed jakimi stoi polski system zarządzania polityką rozwoju, wraz z rekomendacjami, które pozwolą na stawienie im czoła.

SŁOWA KLUCZOWE

rozwój Polski, strategia rozwoju, polityka rozwoju, zarządzanie strategiczne, zarządzanie publiczne, zarządzanie polityką rozwoju, rozwój państwa, wyzwania rozwojowe

DEVELOPMENT STRATEGIES OF POLAND: ANALYSIS OF THE SYSTEM, CHALLENGES, AND RECOMMENDATIONS

Summary

The aim of the article is a multi-level analysis of the strategic management system of development policy in Poland, with particular emphasis on the challenges faced, and recommendations concerning its improvement. The article consists of eight parts: an introduction (definition of the development policy management system and the concept of strategy), an historical outline (the formation of development policy in Poland after 1990), the institutional context (an indication of the main actors of development policy in Poland), the legal basis (an overview of the key regulations on which the Polish system of development strategies is based), strategic documents (analysis of the major strategic guidelines and development strategies: national and sectoral), and the implementation instruments (mainly programmes: operational, long-term and provincial). In the penultimate section, I present 10 challenges facing the Polish system of development policy management, together with recommendations, which will allow these challenges to be faced.

KEYWORDS

development of Poland, development strategy, development policy, strategic management, public management, development policy management, state development, development challenges

WPROWADZENIE

Polska polityka rozwoju zbliża się do punktu zwrotnego. Po ponad dekadzie wzrostu w dużej części uzależnionego od środków europejskich¹ warto na nowo przemyśleć założenia systemu zarządzania

¹ Jeśli weźmie się pod uwagę same fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski

rozwojem państwa [Kozak 2012]. Nie ulega wątpliwości, że radykalną zmianę przyniesie rok 2020². Strategie rozwoju przestaną być wówczas tworzone pod budżet zdominowany przez fundusze unijne i albo staną się sposobem urzeczywistniania wizji, realizacji celów i odpowiadania na wyzwania, albo nikt nie będzie ich traktował poważnie, w najlepszym razie widząc w nich wyłącznie słabe narzędzie PR-u lub listek figowy przykrywający doraźne cele polityczne.

Najważniejszą funkcją zarządzania rozwojem kraju jest zapewnienie społecznego dobrobytu, czyli poprawa jakości życia obywateli – sprawienie, aby żyli dłużej, swobodniej, zamożniej i bezpieczniej [Mulgan 2009, s. 1]. Najskuteczniejszym narzędziem zarządzania polityką rozwoju państwa jest planowanie strategiczne. Co znaczy „zarządzać strategicznie państwem”? To znaczy wiedzieć, gdzie się chce zmierzać (wizja) i jak tam dotrzeć (cele) [tamże]. Zgodnie z *Założeniami systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009, s. 6-9], w skład systemu zarządzania polityką rozwoju wchodzi następujące podsystemy:

- programowania (inicjowanie kierunku rozwoju i opracowywanie dokumentów),
- instytucjonalny (dookreślenie instytucji odpowiedzialnych za realizację celów),
- realizacji (monitoring, ewaluacja, kontrola i finansowanie polityki rozwoju).

Głównym narzędziem zarządzania polityką rozwoju państwa jest strategia [Bryson 2004, s. 12]. To kompleksowy dokument, w którym określa się uwarunkowania społeczno-gospodarcze i przestrzenne kraju (lub jego części), cele strategiczne i działania umożliwiające

Fundusz Rolny) i uwzględni wkład własny w ramach finansowania inwestycji publicznych w latach 2007-2013, to okaże się, że około połowa całości nakładów pochodziła ze środków UE [Płoskonka, Szlachta, Zaleski 2012a, s. 111].

2 Zainteresowanych szczegółami odsyłam do interesującej debaty, która odbyła się w ramach VI Konferencji Krakowskiej – aż dwa z pięciu paneli były poświęcone perspektywie roku 2020: panel 3 (*Jakie będą motory rozwoju Polski po 2020 roku*, którego moderatorem był Jarosław Górniak), a zwłaszcza panel 5 (*Rok 2020: koniec polityki spójności?*, którego moderatorem był Jakub Szymański). Dyskusje w obu panelach do odsłuchu na stronie <<http://konferencjekrakowskie.pl/index.php/vi-konferencja-krakowska>> (dostęp: 13.10.2015).

realizację tych celów przy użyciu określonych środków (finansowych, organizacyjnych, prawnych itp.) oraz sposoby monitorowania stopnia ich realizacji (harmonogramy, wskaźniki, źródła danych itp.) [*Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, 2009, s. 17]. Wykorzystanie strategii w zarządzaniu publicznym jest przejawem zastosowania polityk, planów i procedur o wysokim stopniu racjonalności [Kozuch 2003, s. 133]. Celem artykułu jest wielopoziomowa analiza systemu strategicznego zarządzania polityką rozwoju w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań, przed którymi stoi, oraz rekomendacji w zakresie jego usprawnienia³.

RYS HISTORYCZNY

Po 1990 roku zarządzanie polityką rozwoju w Polsce miało charakter prowizoryczny i oddolny – systemu nie było [Wiszniowski 2013, s. 17]. Podczas gdy brakowało dokumentów ogólnokrajowych i ram legislacyjnych, większość gmin w Polsce posiadała strategie rozwoju (tak było łatwiej planować inwestycje). Sytuacja była odwrotna od modelowej [Kaplan, Norton 2010, s. 9]: najpierw powstawały dokumenty operacyjne, a dopiero później strategie. Najważniejszym celem strategicznym Polski był wówczas rozwój cywilizacyjny,

³ Ze względu na ograniczoną objętościowo formułę artykułu przedmiotem niniejszego opracowania nie będzie umiejscowienie polskiego modelu zarządzania polityką rozwoju w kontekście rozwiązań przyjmowanych w innych krajach. Dane w tym zakresie (z 15 państw UE i OECD) zawiera raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, w którym sformułowano trzy zasadnicze wnioski: „1. Nieliczne kraje posiadają system zarządzania strategicznego podobny do Polski (Szwecja, Finlandia); 2. Szereg państw znajduje się dopiero w fazie tworzenia zrębów systemu planowania strategicznego (Czechy, Słowacja, Węgry, Belgia, Włochy). Znamienne jest to, że nasi sąsiedzi z byłego bloku postkomunistycznego, poszukując modelu zarządzania sprawami publicznymi, próbują przejść od administracji proceduralno-procesowej do zarządzania zorientowanego na wyniki; 3. Większość państw wysoko rozwiniętych nie posiada sformalizowanego systemu programowania strategicznego. Kraje te dysponują jednak elastycznie funkcjonującymi systemami strategicznego myślenia o rozwoju kraju w dłuższych horyzontach czasowych (USA, Wielka Brytania, Francja, Kanada, Holandia, Japonia)” [Olejniczak, Mazur 2014, s. 8].

nawet przy ponoszeniu wysokiej ceny, jaką było pogłębianie różnic międzyregionalnych [GorzelaK, Kozak 2012, s. 124].

Na przełomie XX i XXI wieku rolę kompasu rozwojowego Polski odgrywały aspiracje akcesyjne. Przystąpienie do OECD (1996), a zwłaszcza do NATO (1999) i UE (2004) zamknęło okres realizacji podstawowych celów strategicznych Polski po roku 1989. Większość celów miała wówczas charakter krótkookresowy i doraźny (chodziło o zaspokajanie podstawowych potrzeb), a nazywanie ich strategicznymi umożliwiało ich realizację ze środków europejskich, głównie funduszy pomocowych i przedakcesyjnych (PHARE, SAPARD, ISPA) [Hoffmann 2006].

Po wstąpieniu w struktury unijne trzeba było przemyśleć zasady i mechanizmy strategicznego zarządzania państwem, zwłaszcza programowania wzrostu [Sulmicka 2012, s. 261]. Tuż po akcesji większość strategii rozwoju wyglądała jak lista życzeń, a samo zarządzanie strategiczne ograniczało się do budżetowania – zarządzania funduszami strukturalnymi i spójnościowymi. Brakowało dokumentu ogólnokrajowego, który wykraczałby poza konsumpcję unijnych środków. Cele, które realizowano, były ważne, ponieważ dawały społeczeństwu komfort i wymierne korzyści, wciąż były to jednak cele krótkookresowe, a nie strategiczne [Sadowski 2009, s. 202].

W 2008 roku z inicjatywy Zespołu Doradców Strategicznych przy Prezesie Rady Ministrów, kierowanego przez ministra Michała Boniego, dokonano przeglądu ówczesnych rozwiązań i zarekomendowano zmiany w obszarze strategicznego zarządzania rozwojem Polski [Boni 2011, s. 28]. Zmiany uzasadniano potrzebą posiadania nowego kompasu rozwojowego, który po okresie realizacji celów akcesyjnych i doraźnych potrzeb charakterystycznych dla społeczeństw w fazie transformacji zapobiegłby sytuacji – jak ją wówczas określano – „dryfu rozwojowego”, to znaczy wzrostu stabilnego, lecz zbyt małego, by zbliżyć się do najbardziej rozwiniętych państw Zachodu [Jasiecki 2010; Geodecki i in. 2012].

Od kilku lat mówi się w Polsce o zintegrowanej polityce rozwoju [Wiszniewski 2013]. Dokumentów strategicznych nie trzeba już tworzyć pod dyktando warunków akcesyjnych, lecz w zgodzie z Europejską Polityką Spójności. W latach 2007-2013 UE przekazała na rozwój Polski około 90 mld euro, a do roku 2020 przekaze

80 kolejnych [Nowy model zarządzania rozwojem, 2011, s. 7]. Środki te należało wyposażyć w strategiczny plan ich wydatkowania – najczęściej do pieniędzy dopasowywano cele, a na ich podstawie konstruowano wizję [Swianiewicz, Krukowska, Lackowska, Mielczarek 2010].

Ważnym osiągnięciem tamtego okresu było uporządkowanie systemu zarządzania rozwojem kraju. Przyjęto *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009] i *Plan uporządkowania strategii rozwoju* [2010]. Doprecyzowano terminy, zaktualizowano podstawy prawne, pracowników administracji wyposażono w „świadomość strategiczną”, a ponad 400 dokumentów strategicznych⁴ zredukowano do kilkunastu najważniejszych. Jednym z nich był dokument *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* [2009], który stał się podstawą diagnostyczną dla przygotowywanych w latach 2012-2013 ogólnopolskich strategii rozwoju. Symptomatyczna jest ich, odwrotna od modelowej, kolejność: najpierw (2012) przyjęto *Strategię Rozwoju Kraju 2020*, zawierającą cele rozwojowe państwa, a dopiero później (2013) strategię długookresową, w której wyłożono wizję.

KONTEKST INSTYTUCJONALNY

Wydajne zarządzanie rozwojem państwa wymaga sprawnego aparatu instytucjonalnego, posiadającego skuteczne środki wykonawcze, głównie instrumenty prawne i zasoby kadrowe [Płoskonka, Szlachta, Zaleski 2012b]. Po akcesji do UE polska polityka rozwoju ma charakter wielopoziomowy: z jednej strony opiera się na wytycznych unijnych, a z drugiej ma charakter zdecentralizowany [Bruszt 2008; Regulski 2011]. Jest programowana trójtorowo: na poziomie instytucji europejskich, na poziomie rządu i na poziomie samorządów

⁴ Taką liczbę (dokładnie 406 strategii i dokumentów o charakterze strategicznym przyjętych w latach 1989-2006 przez Radę Ministrów) podaje dokument *Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989-2006*, przygotowany przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i zatwierdzony przez Stały Komitet Rady Ministrów 29 czerwca 2007 r. Bezpośrednim impulsem przygotowania tego dokumentu było wprowadzenie Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

[Pawłowska, Gašior-Niemiec, Kołomycew, Kotarba 2013, s. 69-79]. W tym kształcie oddziałuje również na niższe szczeble administracji publicznej (powiaty i gminy), a w zamierzeniu także na inne podmioty zaangażowane w realizację celów strategicznych (organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa, uczelnie itp.). Tak zróżnicowany system zarządzania rozwojem kraju wymaga zaangażowania wielu podmiotów instytucjonalnych oraz sprawnych ośrodków koordynacji.

Tabela 1. Główni aktorzy polityki rozwoju w Polsce (opracowanie własne)⁵

Podmiot instytucjonalny	Zakres odpowiedzialności w obszarze polityki rozwoju
Rada Europejska	Wyznaczanie priorytetów polityki rozwojowej UE Generowanie impulsów rozwojowych wdrażanych przez rządy państw członkowskich Współpraca z instytucjami europejskimi (m.in. Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Inwestycyjny) w zakresie polityki rozwoju UE i państw członkowskich
Rada Ministrów na czele z Prezesem Rady Ministrów	Podjęcie decyzji w zakresie zarządzania państwem Zatwierdzanie celów strategicznych państwa Przygotowywanie Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Uchwalanie ogólnopolskich i resortowych strategii rozwoju Przyjmowanie raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym kraju
Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju przy Prezesie Rady Ministrów	Doradzanie w zakresie strategicznego zarządzania polityką rozwoju państwa (opinie, postulaty, rekomendacje) Koordynacja programowania i wdrażania polityki rozwoju Monitoring stopnia realizacji krajowych strategii rozwoju oraz spójności dokumentów krajowych z wytycznymi UE Inicjowanie prognoz i raportów na temat rozwoju państwa

⁵ Analiza głównych aktorów polityki rozwoju w Polsce była przeprowadzona w okresie zmiany rządu (przełom października i listopada 2015 r.). Dane zawarte w artykule odnoszą się głównie do okresu prezydentury Bronisława Komorowskiego oraz rządów Donalda Tuska i Ewy Kopacz i nie uwzględniają zasadniczych zmian w instytucjonalno-prawnym wymiarze systemu zarządzania polityką rozwoju Polski. Do najważniejszych z nich trzeba zaliczyć m.in. powołanie przez prezydenta Andrzeja Dudę, Narodowej Rady Rozwoju, a przez Premier Beatę Szydło Ministerstwa Rozwoju. Planowany jest także powrót do funkcjonującego w latach 1997-2006 Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, którego koordynatorem ma zostać minister kultury i dziedzictwa narodowego w rządzie Szydło, Piotr Gliński. Można się spodziewać, że w konsekwencji zmiany głównych założeń polityki rozwoju Polski powstaną nowe dokumenty prawne, np. strategiczne, których analiza powinna się stać przedmiotem odrębnego studium.

Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów	Dokonywanie analiz i oceny sytuacji społeczno-gospodarczej kraju Udział w opracowywaniu planów strategicznych rządu Współpraca z organami administracji rządowej w zakresie strategicznego zarządzania polityką rozwoju państwa Opiniowanie projektów strategicznych aktów normatywnych
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju na czele z ministrem infrastruktury i rozwoju	Planowanie i wdrażanie polityki rozwoju Koordynacja działań rozwojowych podejmowanych przez różne jednostki instytucjonalne Opracowywanie ogólnokrajowych strategii rozwoju Koordynacja programowania i wykorzystania środków UE Ewaluacja stopnia realizacji ogólnokrajowych strategii rozwoju (przy pomocy organów doradczych, np. Krajowego Forum Terytorialnego lub obserwatoriów rozwoju regionalnego) Ocena zgodności strategii rządowych ze strategią rozwoju kraju
Ministrowie resortowi	Programowanie strategii rozwoju danego sektora polityki państwa Przedkładanie projektu strategii do MIR w celu jego zaopiniowania Opracowywanie programów rozwoju zgodnych ze strategiami Minister finansów sporządza Wieloletni Plan Finansowy Państwa, w którym prognozuje się wydatki na realizację polityki rozwoju
Zarząd i sejmik województwa	Opracowywanie i uchwalanie regionalnej strategii rozwoju Monitoring wdrażania regionalnej strategii rozwoju Określanie trybu i zasad współpracy z podmiotami społeczno-gospodarczymi w zakresie polityki rozwoju
Spółeczni i gospodarczy partnerzy na rzecz rozwoju	Współpraca z jednostkami administracji centralnej i samorządowej w zakresie programowania strategii rozwoju wszystkich szczebli Konsultowanie projektów strategii rozwoju wszystkich szczebli Zaangażowanie w proces wdrażania strategii rozwoju wszystkich szczebli

PODSTAWY PRAWNE

Polska polityka rozwoju jest jedną z form polityk publicznych, i w tym sensie jest zakorzeniona w systemie prawnym państwa. Obowiązuje w tym zakresie zasada legalizmu, to znaczy zakazane jest wszystko, co nie jest dozwolone przez prawo [Izdebski 2012, s. 39]. Akces do UE spowodował jednak pierwszeństwo prawa unijnego przed wewnętrznym prawem Polski. Z tego powodu polska polityka rozwoju musi się opierać na regulacjach europejskich, co oznacza, że nie ma charakteru autonomicznego [Bosiacki 2010]. Europejska polityka rozwoju ma swoje podstawy prawne głównie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwłaszcza w art. 174-178 (europejska polityka spójności) i art. 208-211 (współpraca na rzecz rozwoju).

Wszystkie opisane w poniższej tabeli dokumenty są ugruntowane w regulacjach unijnych, nakładających na państwa członkowskie obowiązek przygotowania zaplecza legislacyjnego do prowadzenia krajowej polityki rozwoju sprzęgniętej z priorytetami UE [Nowak-Far 2010]. Najważniejsze zapisy dotyczą finansowania polityki rozwoju. Koniecznym warunkiem partycypacji w funduszach strukturalnych jest przygotowanie i zatwierdzenie wieloletnich strategii na poziomie kraju, których zakres czasowy pokrywa się z okresem finansowania ze środków UE (zazwyczaj 7-letnim). Do dziś jest to podstawa pragmatyczna przesłanka sporządzania strategii rozwoju.

Tabela 2. Podstawy prawne prowadzenia polityki rozwoju w Polsce (opracowanie własne)⁶

Podstawa prawna	Główne założenia
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712, z późn. zm.)	Skonstruowanie ram prawnych dla systemu polityki rozwoju Określenie celów i sposobów prowadzenia polityki rozwoju Wskazanie na podmioty odpowiedzialne za politykę rozwoju Zdefiniowanie trybu współpracy między ww. podmiotami Doprecyzowanie podstawowych terminów polityki rozwoju Wyliczenie najważniejszych dokumentów polityki rozwoju Unormowanie instytucji kontraktu wojewódzkiego Wprowadzenie programów jako narzędzi realizacji strategii Zobligowanie do sporządzenia następujących strategii rozwoju: <ul style="list-style-type: none"> • Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK) • Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK) • innych strategii rozwoju przewidzianych w ŚSRK • Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO)
Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U., nr 157, poz. 1240, z późn. zm.)	Zobligowanie do stworzenia strategii zarządzania długiem Wdrożenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFPP) Określenie wydatków budżetowych na działania rozwojowe Sformułowanie zasad wydatkowania funduszy celowych Wprowadzenie instytucji budżetu zadaniowego w układzie: <ul style="list-style-type: none"> • cel • działania • podmiot odpowiedzialny • źródło finansowania • wskaźniki realizacji
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590, z późn. zm.)	Określenie elementów strategii rozwoju województwa (SRW) Zdefiniowanie celów rozwoju danego województwa Zobligowanie do zachowania spójności SRW z ŚSRK Wskazanie na podmioty współpracujące przy tworzeniu SRW: <ul style="list-style-type: none"> • jednostki lokalnego samorządu terytorialnego • administracja rządowa w województwie • sąsiednie województwa i podmioty społeczne

DOKUMENTY STRATEGICZNE

Podobnie jak instytucjonalny podsystem zarządzania polityką rozwoju Polski, struktura dokumentów strategicznych ma charakter trójelementowy [Sulmicka 2012, s. 256]. Składają się na nią strategie europejskie (głównie *Europa 2020*), rządowe (ogólnopolskie i resortowe) oraz samorządowe (ponadregionalne, wojewódzkie, powiatowe i gminne). Na potrzeby niniejszego opracowania warto jednak wprowadzić podział idący w poprzek podziałowi geograficznemu. Biorąc pod uwagę kryterium hierarchiczności dokumentów strategicznych, można je podzielić na wytyczne strategiczne oraz właściwe strategie rozwoju.

Wytyczne strategiczne to europejskie (*Europa 2020* i *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty*) oraz krajowe (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, *Krajowe Programy Reform*, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* i *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*) dokumenty określające wymogi stawiane ogólnopolskim strategiom rozwoju. Zawarte w nich zasady prowadzenia polityki rozwoju oraz obszary problemowe są kierunkowskazem dla twórców właściwych strategii rozwoju.

6 Trzy omówione w tabeli regulacje prawne są zasadnicze z punktu widzenia strategicznego zarządzania rozwojem Polski, co nie znaczy, że jedyne. Ważne dla skutecznego prowadzenia polityki rozwoju są (lub były) również: Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116, poz. 1206, z późn. zm.), Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717, z późn. zm.), Ustawa z dnia 22 września 2006 roku o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. nr 187, poz. 1381, z późn. zm.) czy Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437, z późn. zm.). Ponadto, istnieje kilka ustaw poza wymienionymi w tabeli, które nakładają obowiązek przygotowania strategii. Są to m.in.: Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880) nakłada obowiązek przygotowania *Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej* (art. 111), Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 461) – *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* (art. 6) oraz Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505) – *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej* (art. 15).

Tabela 3. Wytyczne strategiczne dla prowadzenia polityki rozwoju w Polsce (opracowanie własne)

Wytyczne strategiczne	Charakterystyka
<i>Europa 2020</i> [2010]	Długookresowa strategia rozwoju UE, następczyni <i>Strategii Lizbońskiej</i> [2000]. Przyczyną rozpoczęcia prac nad dokumentem była chęć wyjścia z kryzysu ekonomicznego. Ma się to dokonać dzięki realizacji trzech priorytetów (tzw. filary wzrostu): <ul style="list-style-type: none"> • rozwój inteligentny (wiedza i innowacje) • rozwój zrównoważony (dbałość o środowisko) • rozwój włączający (spójność społeczna i terytorialna)
<i>Strategiczne Wytyczne Wspólnoty</i> [2006]	Indykatorywny dokument strategiczny określający podstawowe reguły i priorytety Europejskiej Polityki Spójności oraz wyznaczający ramy planowania rozwoju w państwach członkowskich UE. Państwa członkowskie dokonują wyboru spośród zestawu priorytetów poprzez dopasowanie ich do specyfiki i potrzeb rozwojowych kraju. Dokument jest podstawą do stworzenia <i>Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia</i>
<i>Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia</i> [2007]	Dokument określający na co będą przeznaczone fundusze europejskie przez zdefiniowanie priorytetów i obszarów wykorzystania zgodnie ze <i>Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty</i> . Celem strategicznym <i>Ram</i> jest wzrost konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy, która przyczyni się do wzrostu zatrudnienia i spójności społeczno-terytorialnej państwa. Dokument określa również związek między priorytetami UE a <i>Krajowymi Programami Reform</i>
<i>Krajowe Programy Reform</i> (2006–2015)	Dokumenty operacyjne umożliwiające efektywną realizację strategii <i>Europa 2020</i> w państwach członkowskich. Każdy <i>Program</i> składa się z diagnozy makroekonomicznej, powiązania celów krajowych z priorytetami UE, harmonogramu realizacji oraz oceny skutków finansowych planowanych przedsięwzięć. Mówiąc wprost, <i>Programy</i> są swoistym raportem z realizacji strategii UE przez państwa członkowskie
<i>Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030</i> [2011]	Dokument określający uwarunkowania, kierunki rozwoju i cele strategiczne związane z polityką przestrzenną kraju, złożony z planu działań i wskaźników ich realizacji. <i>Koncepcja</i> łączy czynniki społeczno-gospodarczego rozwoju Polski z elementami zagospodarowania przestrzennego kraju. Do najważniejszych wytycznych strategicznych <i>Koncepcji</i> należą: <ul style="list-style-type: none"> • podwyższenie konkurencyjności polskich miast na tle Europy • podniesienie spójności społecznej i terytorialnej Polski • rozwój infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej

<p><i>Polska 2030. Wyzwania rozwojowe</i> [2009]</p>	<p>Podstawa diagnostyczna do opracowania ogólnokrajowych strategii rozwoju, zwłaszcza DSRK. Opiera się na tzw. modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym, tj. takim sposobie zarządzania rozwojem, który skupia się na centrach rozwoju, tzw. liderach wzrostu (np. metropolie na zachodzie kraju), lecz w sposób, który umożliwi transfer bodźców rozwojowych z centrum do regionów (np. peryferie na wschodzie). Głównym celem strategicznym <i>Polski 2030</i> jest maksymalizacja wzrostu przy minimalizacji różnic międzyregionalnych. Trzy najważniejsze wytyczne strategiczne dokumentu to:</p> <ul style="list-style-type: none"> • połączenie szybko i wolno rozwijających się obszarów • wzrost dostępu do cyfrowych technologii informacyjnych • rozbudowa infrastruktury transportowej i technologicznej
--	---

Układ ogólnopolskich strategii rozwoju ma charakter czterostopniowej piramidy:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK),
- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK),
- zintegrowane strategie sektorowe (ministerialne) na czele z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego (KSRR),
- inne strategie rozwoju o charakterze samorządowym.

Każdy z wyżej wymienionych dokumentów z zasady powinien być spójny z europejskimi i krajowymi wytycznymi strategicznymi. Zgodnie z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 3a) za koordynację całego systemu strategicznego zarządzania polityką rozwoju państwa odpowiada w Polsce Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (zob. przypis 5). Ogólnokrajowe strategie rozwoju są uchwalane przez Radę Ministrów, natomiast strategie regionalne [Kolczyński, Żuber 2011] przez sejmiki województw (po opracowaniu i uzgodnieniu przez zarządy województw). Strategie sektorowe (ministerialne) są podporządkowane ogólnym dokumentom strategicznym (zwłaszcza ŚSRK), a same stwarzają ramy działania dla administracji centralnej oraz organów samorządowych.

Na najniższym szczeblu zarządzania polityką rozwoju znajdują się samorządowe strategie rozwoju [Gąciarz, Bartkowski 2012; Gawroński 2010]: regionalne (wojewódzkie), subregionalne (powiatowe) i lokalne (gminne i miejskie). Charakter pośredni, tj. rządowo-samorządowy, mają strategie ponadregionalne (międzywojewódzkie), których przygotowanie koordynuje MIR przy współpracy z samorządami oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, a następnie zatwierdza Rada Ministrów. Najniższym

obligatoryjnym dokumentem strategicznym są strategie rozwoju województw (strategie powiatów, miast i gmin nie są obowiązkowe). Najbardziej kompleksowymi, horyzontalnymi dokumentami strategicznymi są w Polsce DSRK i ŚSRK.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* [2013]

DSRK to dokument, który zgodnie z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określa główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Okres programowania określony w DSRK obejmuje nie mniej niż 15 lat. *Strategia* jest przyjmowana w drodze uchwały przez Radę Ministrów, a odpowiedzialność za jej przygotowanie leży po stronie Prezesa Rady Ministrów lub osoby przez niego wyznaczonej. DSRK może być zaktualizowana w dowolnym momencie (podejście iteracyjne), jeśli są do tego podstawy w sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. *Strategia* zawiera w szczególności:

- wielowymiarową wizję rozwoju państwa,
- wyzwania rozwojowe i trendy polityki rozwoju,
- uwarunkowania wynikające z członkostwa w UE,
- scenariusze rozwojowe wynikające z trzech priorytetów:
 - innowacyjności (konkurencyjna gospodarka),
 - dyfuzji (spójność społeczna i regionalna),
 - efektywności (sprawność zarządzania państwem).

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* [2012]

ŚSRK to dokument, który określa cele strategiczne państwa oraz ustala zasady przekładania ich na programy (operacyjne i rozwoju). Realizacja ŚSRK dokonuje się za pośrednictwem strategii rozwoju: sektorowych oraz samorządowych, które z kolei są wdrażane

za pomocą odrębnych narzędzi implementacyjnych (wieloletnich i wojewódzkich programów rozwoju). Okres programowania obejmuje 4-10 lat, z zastrzeżeniem, by uwzględniać w jego definiowaniu okres programowania UE. ŚSRK jest przyjmowana w drodze uchwały przez Radę Ministrów, a odpowiedzialność za jej przygotowanie leży po stronie ministra infrastruktury i rozwoju współpracującego z rządem. *Strategia* jest aktualizowana zasadniczo raz na cztery lata, ale w wyjątkowych okolicznościach społeczno-gospodarczych może być zaktualizowana w dowolnym momencie. Raz w roku Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do przekazania Sejmowi i Senatowi RP informacji na temat stanu realizacji *Strategii*. ŚSRK zawiera w szczególności:

- uwarunkowania rozwoju (pogłębiona diagnoza),
- prognozę trendów rozwojowych w okresie realizacji ŚSRK,
- raport z ewaluacji (ocena *ex ante* skutków strategii),
- cele strategiczne i wpływające z nich działania,
- priorytety, źródła finansowania i podstawowe wskaźniki realizacji,
- obszary problemowe wymagające interwencji państwa,
- relację do wytycznych zawartych w *Europa 2020*.

ŚSRK jest uszczegółowiona przez dziewięć zintegrowanych strategii sektorowych, które są podstawowym narzędziem jej realizacji (patrz tabela niżej).

Tabela 4. Priorytety zintegrowanych strategii sektorowych (opracowanie własne)

ZINTEGROWANE STRATEGIE SEKTOROWE (2010–2014)		
Strategia rozwoju	Koordynator	Priorytety strategiczne
<i>Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki</i>	Minister gospodarki	Sprzyjanie przedsiębiorczości Wdrażanie innowacji Efektywne wykorzystanie zasobów Budowa stabilnego rynku finansowego
<i>Strategia rozwoju kapitału ludzkiego</i>	Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów	Zwiększenie konkurencyjności Wzrost spójności społeczno-ekonomicznej Wykorzystanie potencjału obywatelskiego Zapobieganie wykluczeniu społecznemu
<i>Strategia rozwoju transportu</i>	Minister infrastruktury i rozwoju	Zwiększenie spójności terytorialnej Optymalizacja połączenia z innymi krajami Dbałość o bezpieczeństwo transportu Wzrost ciągłości ruchu między miastami

<i>Strategia bezpieczeństwa energetycznego i środowiska</i>	Minister gospodarki	Zapewnienie efektywności energetycznej Pogodzenie wzrostu z ochroną środowiska Wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju Wzrost efektywności korzystania z zasobów
<i>Sprawne państwo</i>	Minister spraw wewnętrznych	Zwiększenie efektywności instytucjonalnej Podniesienie kompetencji kadr Wzrost jakości usług administracyjnych Poprawa jakości rozwiązań legislacyjnych
<i>Strategia rozwoju kapitału społecznego</i>	Minister kultury i dziedzictwa narodowego	Mobilizacja obywateli do działań publicznych Wzrost zaufania społecznego Sprzyjanie kreatywności i współpracy Wykorzystanie potencjału kulturowego
<i>Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP</i>	Prezes Rady Ministrów	Zwiększenie zdolności obronnych państwa Ochrona infrastruktury krytycznej Integracja systemu bezpieczeństwa
<i>Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa</i>	Minister rolnictwa i rozwoju wsi	Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich Efektywne wykorzystanie zasobów wiejskich Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego Ochrona środowiska i bioróżnorodności
<i>Krajowa strategia rozwoju regionalnego: regiony – miasta – obszary wiejskie</i>	Minister infrastruktury i rozwoju	Rozwój metropolii i obszarów wiejskich Stymulacja regionalnego potencjału rozwoju Poprawa połączeń komunikacyjnych Przeciwdziałanie marginalizacji społecznej Wyrównanie różnic międzyregionalnych Ochrona zasady konkurencyjności regionów Wykorzystanie walorów środowiskowych Zapewnienie ład przestrzennego Promocja inwestycji tematycznych Rozwój kapitału ludzkiego w regionach Usprawnienie systemu polityk publicznych

INSTRUMENTY WDROŻENIOWE

Istotną kwestią w odniesieniu do systemu strategicznego zarządzania państwem jest pytanie, co się dzieje z zapisami dokumentów strategicznych po ich uchwaleniu. Wykorzystując dobrze znaną metaforę,

można w tym kontekście zapytać, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób „słowo” staje się „ciałem”? Aby móc odpowiedzieć na to pytanie, trzeba przeanalizować główne założenia implementacyjnego podsystemu zarządzania polityką rozwoju [Werner 2010], przy czym warto mieć świadomość, że zasady i przebieg implementacji to nie to samo, co monitoring i ewaluacja wdrażania polityki rozwoju [Zawicki 2012, s. 221].

W myśl omówionych wyżej rozwiązań legislacyjnych politykę rozwoju w Polsce realizuje się głównie za pomocą strategii rozwoju. Strategie są jednak wyłącznie dokumentem planistycznym, który trzeba przekuć w rzeczywistość. Instrumentami, które do tego służą, są w myśl Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 15) przede wszystkim programy (operacyjne – współfinansowane ze środków unijnych, i rozwoju – finansowane w głównej mierze ze środków krajowych). Są to dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, zawierające konkretyzację celów strategicznych ŚSRK i innych strategii rozwoju w postaci szczegółowych zestawów działań przewidzianych do realizacji zgodnie z przyjętym harmonogramem, źródłami finansowania i systemem ich realizacji.

Programy są przyjmowane najczęściej w drodze uchwały, na okres, który nie wykracza poza okres obowiązywania strategii rozwoju. Polski system zarządzania polityką rozwoju uwzględnia dwa główne rodzaje programów: operacyjne (krajowe i regionalne) oraz rozwoju (wieloletnie i wojewódzkie). Zgodnie z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 17) każdy program powinien zawierać:

- raport ewaluacyjny *ex ante* oraz wyniki diagnozy społeczno-gospodarczej,
- zestaw celów (główny i szczegółowe) nawiązujących do ŚSRK lub innych strategii,
- kierunki interwencji podmiotu odpowiedzialnego w wymiarze terytorialnym,
- założenia systemu realizacji programu (zwłaszcza monitoring wdrażania),
- sposoby finansowania programu (źródła i kwoty z podziałem na cele programu).

Program operacyjny to dokument zdefiniowany w art. 37 rozporządzenia Rady (WE) (Nr 1083/2006), dzięki któremu możliwe jest realizowanie celów zawartych w strategiach rozwoju

uzależnionych od europejskich funduszy strukturalnych i spójnościowych [Kaczor, Mackiewicz-Łyziak, Michniewicz 2012]. Programy operacyjne dzielą się na krajowe i regionalne. Każdy program operacyjny zawiera w szczególności:

- analizę strategiczną (najczęściej SWOT) przedmiotowego obszaru lub sektora,
- uzasadnienie wyboru określonych priorytetów do realizacji,
- plan finansowy ze szczególnym uwzględnieniem wkładu funduszy UE,
- wykaz przepisów wykonawczych, które uruchamiają wdrażanie programu.

Program wieloletni jest ustanawiany przez Radę Ministrów w celu wdrażania rządowych strategii rozwoju, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa narodowego [Franek 2012, s. 32]. Zgodnie z postanowieniami Ustawy o finansach publicznych (art. 136) programy wieloletnie są co roku załączane do projektu budżetowego w układzie zadaniowym. Układ zadaniowy wymaga uwzględnienia następujących elementów:

- przedstawienia nazwy programu i jego podstawy prawnej,
- określenia jednostki odpowiedzialnej za koordynację i wdrożenie programu,
- wykazania celów i zadań programu,
- zdefiniowania okresu realizacji oraz sumy nakładów budżetowych.

Program wojewódzki to dokument o charakterze wykonawczym, który służy do realizacji strategii rozwoju województwa. Każdy program wojewódzki zawiera wykaz zadań do wykonania, których realizacja i finansowanie opiera się w szczególności na instytucji kontraktu wojewódzkiego [Cybulska 2012]. Kontrakt ten to umowa o dofinansowanie programu przez środki budżetu państwa, która jest podpisywana między Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju (MIR) a zarządem województwa, zgodnie z wytycznymi Rady Ministrów (art. 5 pkt 5 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Kontrakt zawiera w szczególności:

- kwotę dofinansowania ze źródeł zewnętrznych i warunki jej przekazania,
- wysokość wkładu własnego jednostek samorządowych w realizację programu,

- sposób nadzorowania (przez MIR) prawidłowości wydatkowania środków,
- sposób kontroli i monitorowania (przez MIR) realizacji kontraktu,
- sposób sprawozdawania (przez zarząd województwa) stopnia realizacji kontraktu.

Zgodnie z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, które nie są ujęte w kontrakcie wojewódzkim, mogą być realizowane przy wsparciu państwowych dotacji celowych [Gałęcka 2013]. Ogólne zasady w tym obszarze określa Ustawa o finansach publicznych. Dotacja celowa funkcjonuje jako odrębny rachunek bankowy, do którego dostęp ma minister określony w ustawie ustanawiającej fundusz. W ramach funduszu (rachunku) gromadzi się środki z wielu źródeł (budżet, opłaty, podatki), które wydatkuje się na strategiczne zadania państwa (głównie cele społeczne lub wsparcie sektora gospodarki). W niektórych sytuacjach fundusz może zaciągać kredyty i pożyczki.

Poza finansowymi instrumentami wdrożeniowymi można również wskazać na określone instrumenty prawne. W zasadzie, implementacja strategii rozwoju rozpoczyna się w momencie ustanowienia prawa [Anderson 2011, s. 212]. Rozwiązania legislacyjne (głównie ustawy i rozporządzenia) mają na celu stworzyć grunt pod realizację celów strategicznych i otworzyć drogę do wdrażania określonych programów. Wykaz finansowych i prawnych narzędzi wdrażania poszczególnych obszarów tematycznych ŚSRK i zintegrowanych strategii sektorowych zawiera *Plan działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020* (dokument Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju z 2013 r.), a zwłaszcza *Sprawozdanie z wdrażania „Planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020” w roku 2013* (dokument przyjęty przez Radę Ministrów w grudniu 2014 r.). Warto dodać, że poza finansowymi i prawnymi instrumentami wdrożeniowymi wykorzystuje się również instrumenty perswazyjne (zachęty, sankcje, szkolenia, kampanie, naciski itp.) [Majone 2004].

WYZWANIA I REKOMENDACJE

Dobór określonego instrumentarium implementacyjnego w dużym stopniu wpływa na stopień realizacji celów strategicznych, będąc

jednocześnie istotnym czynnikiem ryzyka. Przyczyny niepowodzenia we wdrażaniu strategii rozwoju są wielorakie: od wpływu zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, przez wewnętrzne konflikty polityczne, słabość systemu administracyjnego, niedopasowanie narzędzi wdrożeniowych, po uwarunkowania geopolityczne [Kuźniar 2005, s. 334-346; Birkland 2011, s. 274]. Świadomość wyzwań, przed którymi stoi polski system zarządzania polityką rozwoju (które, oczywiście, nie są tym samym, co wyzwania rozwojowe Polski), wraz z zestawem rekomendacji w zakresie jego usprawnienia mogą się przyczynić do ograniczenia tego ryzyka i podniesienia efektywności strategicznego zarządzania państwem.

Rewizja priorytetów strategicznych państwa

W perspektywie zbliżającego się roku 2020, kończącego sprzyjający okres programowania unijnego, należy przemyśleć priorytety strategiczne Polski z uwzględnieniem aktualnych potrzeb i wyzwań społeczno-gospodarczych oraz kontekstu geopolitycznego. Obecny układ priorytetów jest ekonocentryczny, co nie dziwi, biorąc pod uwagę między innymi strategię *Europa 2020*. Do tej pory strategii rozwoju były skoncentrowane na wzroście gospodarczym oraz dostosowaniu ogólnokrajowych i regionalnych priorytetów do wytycznych UE. Trzeba sobie jednak zadać pytanie, czy po roku 2020 wciąż będziemy koncentrować się na celach infrastrukturalnych, energetycznych i ekologicznych. Nawet jeśli tak, to dywersyfikacja priorytetów i ich zbalansowanie w kierunku społeczno-demograficznym (por. kryzys migracyjny w 2015 r.) wydaje się jednym z najbardziej palących wyzwań polityki rozwoju w Polsce. Warto pomyśleć o zmianie paradygmatu rozwoju z infrastrukturalnego na informacyjny (zakładający przewagę tzw. miękkich i podaźowych czynników rozwoju). Biorąc pod uwagę procesualny i „kroczący” charakter debat na tematy strategiczne, trzeba jak najszybciej rozpocząć publiczną dyskusję na temat priorytetów rozwojowych państwa w celu aktualizacji wizji Polski po roku 2020.

Korekta systemu zintegrowanych strategii sektorowych

W obecnym układzie strategii sektorowych (ministerialnych) widać wyraźne luki. Brakuje między innymi zintegrowanej strategii rozwoju rynku pracy i edukacji czy strategii rozwoju nauki. Brak tej pierwszej dziwi w kontekście jednego z filarów strategicznych UE, który nawołuje do kreowania gospodarki o wysokim zatrudnieniu i spójności społecznej, brak drugiej – w kontekście nawoływania do tworzenia gospodarki opartej na wiedzy. Obszary te są co prawda obecne w pozostałych strategiach sektorowych, lecz ze względu na ich strategiczne (*nomen omen*) znaczenie dla rozwoju Polski i Europy warto rozważyć uzupełnienie systemu o nowe dokumenty. Jednocześnie warto pomyśleć nad dalszą integracją sektorów – wydaje się, że możliwe jest na przykład zintegrowanie strategii kapitałowych (kapitału ludzkiego i kapitału społecznego) w jeden dokument, a tematyki wiejskiej ze strategią gospodarczą. Warto mieć przy tym świadomość, że korekta systemu strategii sektorowych musi mieć swoje uzasadnienie w zredefiniowanym układzie priorytetów strategicznych Polski po roku 2020.

Przejsie od modelu branżowego do holistycznego

System zarządzania rozwojem Polski zakłada odejście od modelu branżowego (wertykalnego) w kierunku holistycznego (horyzontalnego). Podstawową regułą planowania strategicznego jest całościowe ujmowanie zagadnień społecznych, gospodarczych, środowiskowych i zarządczych w węzłowe obszary tematyczne. W pierwszym rządzie zmiana powinna zakładać większą niż obecnie integrację planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym. Przyczyni się to do zwiększenia efektywności planowania przestrzeni w Polsce, zwłaszcza w obszarach wielkich miast. Korzyścią dla podsystemu implementacyjnego będzie wówczas redukcja liczby dokumentów strategicznych (planów i programów), co przyczyni się do zwiększenia przejrzystości systemu legislacyjnego i efektywności narzędzi wdrożeniowych. Na poziomie samorządowym można na przykład rekomendować tworzenie w miejsce strategii rozwoju

województwa i planu zagospodarowania przestrzennego jednego zintegrowanego dokumentu strategicznego, który łączyłby oba wymiary. Z drugiej strony trzeba mieć świadomość, że w określonych okolicznościach geopolitycznych (por. kryzys społeczno-ekonomiczny w 2008 r.) warto wykorzystać potencjał planowania branżowego w celu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej.

Zacieśnienie relacji między zarządzaniem rozwojem a finansami państwa

W polskim systemie strategicznego zarządzania państwem związek między strategiami rozwoju a zarządzaniem finansowym jest wciąż zbyt luźny, choć ostatnio dostrzega się wyraźne oznaki zacieśnienia (por. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, budżet zadaniowy, kontrakty wojewódzkie). Budżet Polski wciąż jednak nie ma charakteru strategicznego i długofalowego. Jest raczej wynikiem bieżących zobowiązań społeczno-gospodarczych (wydatki sztywne stanowią 85% budżetu) oraz doraźnej gry politycznej, która powoduje pogłębienie zadłużenia państwa. Jednym z zaleceń w zakresie powiązania strategii rozwoju z finansami państwa jest rzeczywiste, a nie tylko formalne, wykorzystanie potencjału budżetu zadaniowego oraz zarządzania przez efekty. Wzrosną wówczas szanse urzeczywistnienia wizji rozwojowych (przez zarezerwowanie środków), a polityka stanie się bardziej racjonalna, efektywna i oparta na dowodach.

Harmonizacja procesów zarządzania rozwojem

Jednym z najbardziej palących wyzwań polskiego systemu zarządzania polityką rozwoju jest poprawa jakości komunikacji międzyinstytucjonalnej na poziomie centralnym (w celu zapewnienia spójności strategii sektorowych) oraz na linii centrala–samorządy (w celu określenia granic ingerencji państwa w regionalną politykę rozwoju). Zestaw dobrych praktyk przynosi w tym zakresie system zarządzania funduszami strukturalnymi (koordynacja w centrali, wykorzystanie w terenie). Ważnym czynnikiem jest również współpraca

(np. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego) z coraz bardziej aktywnymi reprezentantami III sektora, środowiska akademickiego oraz biznesowego. Ponieważ w obecnej strukturze administracyjnej Polski wciąż brakuje wyodrębnionej jednostki centralnej odpowiedzialnej za politykę rozwoju, warto pomyśleć o stworzeniu jednego ośrodka koordynującego procesy strategicznego zarządzania państwem. Postulat ścisłej współpracy między Ministerstwem Rozwoju a prezydencką Narodową Radą Rozwoju, który sam w sobie jest słuszny, lecz dość ryzykowny politycznie, ponieważ zależny od cykli wyborczych, nie zastąpi powołania silnego, trwałego i w dużej mierze eksperckiego ośrodka strategicznego (zob. przypis 5).

Zachowanie ciągłości prac programowych

To wyzwanie oznacza unikanie wyrywkowego i doraźnego charakteru zarządzania rozwojem przez dążenie do kontynuacji strategicznych wątków aktualnie obowiązujących dokumentów po zmianie władzy. Z tym wyzwaniem wiąże się konieczność uniezależnienia planowania strategicznego od cykli politycznych. Jest to szczególnie trudne w sytuacji, kiedy kadencyjność władzy oznacza zazwyczaj całkowity i bezrefleksyjny reset polityki rozwoju uprawianej przez poprzedników (najczęściej adwersarzy politycznych), nawet jeśli jest ona oparta na dowodach i przynosi oczekiwane (także przez nową władzę) rezultaty. Jednym z rozwiązań, które ograniczyłyby zagrożenie zmarnotrawienia dorobku programowego odchodzących rządów, byłoby wprowadzenie zwyczaju (a najlepiej obowiązku) ustosunkowywania się przez partie polityczne do obowiązujących priorytetów rozwojowych państwa (np. w programach wyborczych). Natomiast po objęciu władzy, nowy rząd mógłby być (np. ustawowo) zobligowany do przyjęcia na okres kadencji średniokresowego dokumentu, w którym ustosunkowałyby się do długofalowej polityki rozwoju kraju, nierzadko opracowanej i zatwierdzonej przez przeciwników politycznych.

Ujednolicenie struktury dokumentów strategicznych

Strategie rozwoju, zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym, charakteryzuje znaczne zróżnicowanie formalne i merytoryczne, co odbija się na jakości całego systemu. Konieczne wydaje się przygotowanie narzędzi standardyzacyjnych, które sprawią, że dokumenty strategiczne, na przykład strategie rozwoju województw, będą się opierać na jednolitych wzorcach, możliwych do modyfikacji zgodnie ze specyfiką danego obszaru. Należy zmodyfikować wzory strategii rozwoju wymuszające na twórcach dokumentów uwzględnienie takich elementów, jak wykonanie analiz strategicznych (np. SWOT, PESTER, benchmarking), obowiązkowe dołączenie narzędzi wdrożeniowych (np. strategiczna karta wyników), przeprowadzenie analizy krzyżowej w kierunku ustalenia stopnia zgodności strategii z dokumentami wyższej rangi czy określenie maksymalnej liczby celów (niektóre strategie województw zawierają ich kilkadziesiąt). Pozwoli to zachować spójność całego systemu (ogólnokrajowe – sektorowe – samorządowe), wyeliminuje dokumenty o niskiej jakości, a twórcom strategii (najczęściej urzędnikom) ułatwi postawione przez ustawodawcę zadanie.

Zmiana podejścia administracji samorządowej do zarządzania strategicznego

Administracja samorządowa ma zwykle problem z wdrażaniem przygotowywanych przez centralę wytycznych strategicznych. Sama również nie jest ani chętna, ani kompetentna do planowania strategicznego. Menedżerom publicznym brakuje głównie umiejętności inicjowania procesu zestrajania pionowego, tj. przenoszenia wątków strategicznych z wyższych do niższych pionów organizacji, oraz motywowania pracowników administracji do działań zgodnych ze strategią poprzez wiązanie priorytetów strategicznych z ich osobistymi celami. Nietradycyjne, interaktywne formy szkoleniowe (np. z wykorzystaniem gier symulacyjnych oraz przy współudziale strony społecznej i gospodarczej) mogą zmienić podejście samorządowców do strategii rozwoju. W rezultacie,

dokument strategiczny przestanie być postrzegany jako wymóg formalny albo ulotka wyborcza, a stanie się jednym z instrumentów zarządzania zmianą w regionie. Ważne jednak, by biurokratyczne administrowanie procedurami czy niepotrzebne mnożenie faszadowych komórek instytucjonalnych (biur, komitetów, zespołów, departamentów itp.) nie zastąpiło samego zarządzania polityką rozwoju.

Wzrost partycypacji społecznej w procesie kreowania polityki rozwoju

Instytucja konsultacji społecznych, która ma swoje umocowanie legislacyjne, jest wykorzystywana w zarządzaniu rozwojem zdecydowanie zbyt rzadko i w zbyt małym stopniu. Najwięcej wątpliwości budzi jednak jej jakość – konsultacje zbyt często przypominają „społeczną ewaluację ex post”. Strony społecznej nie zaprasza się na etapie tworzenia projektu strategii, lecz traktuje się ją jako zewnętrznego recenzenta, z którym ostatecznie nie trzeba się zgodzić. Rodzi to problem konsultacji pozorowanych: trudno jest bowiem zmienić fundamentalny zapis strategii, na który ktoś poświęcił czas i pieniądze. Dlatego konsultacje najczęściej kończą się kilkoma drobnymi korektami (nierzadko stylistycznymi). Zgodnie z nowym współzarządzaniem publicznym dialog władzy ze społeczeństwem musi zatoczyć szersze kręgi i zacząć się zdecydowanie wcześniej – nie na etapie wdrażania, lecz tworzenia podstaw strategii. Poza konsultacjami partycypacja społeczna powinna mieć również wymiar nadzorczy: monitoring mediów, działalność think tanków i organizacji pozarządowych w kierunku weryfikacji na przykład obietnic wyborczych czy rozbudowa sieci wojewódzkich obserwatoriów rozwoju regionalnego to tylko kilka przejawów kontroli obywatelskiej, która może się przyczynić do kreowania bardziej racjonalnej i realistycznej polityki rozwoju.

Usprawnienie monitoringu wdrażania strategii rozwoju

Nie ulega wątpliwości, że system realizacji strategii rozwoju musi być oparty na wiedzy. Największym wyzwaniem jest w tym kontekście przygotowanie i stałe aktualizowanie rzetelnych i trafnych baz danych sprzęgniętych z systemem wskaźników, które w przystępny sposób umożliwią śledzenie stopnia realizacji celów strategicznych i modyfikowanie strategii zgodnie z dostrzeganymi trendami rozwojowymi (podejście iteracyjne), lecz przede wszystkim przyczynią się do podejmowania przez menedżerów publicznych racjonalnych decyzji. Wymaga to inwestycji technologicznych (dashboardsy menedżerskie, portale typu STRATEG.stat.gov.pl, narzędzia e-administracji) oraz kadrowych (zespoły zadaniowe ds. monitoringu wdrażania strategii rozwoju). Ważne, aby dostępne narzędzia były dostosowane do potrzeb i umiejętności decydentów, inaczej nie przełożą się na praktykę i nie spełnią swej funkcji.

ZAKOŃCZENIE

Rządzenie państwem opiera się na dokonywaniu trudnych, czasem wręcz bolesnych wyborów. Strategie rozwoju powinny być tego dowodem [GorzelaK, Kozak 2012, s. 141]. Wciąż jednak zbyt często przypominają listę życzeń, a ich twórcy zapominają, że nie da się uszczęśliwić wszystkich i zrealizować wszystkiego, nawet jeśli ma się niemal nieograniczony dostęp do funduszy. Strategia rozwoju nie może być ani podkładką pod budżet, ani formalnym spełnieniem odgórnych wytycznych – ma być narzędziem organizowania działań władzy. Jeśli obiecuje zbyt wiele, nie jest selektywna i nie opiera się na rzetelnej analizie wykonalności, pewne jest, że nie zostanie zrealizowana. W takiej postaci po prostu nie ma sensu. Polska wciąż zajmuje odległe miejsca w rankingach cech decydujących o sukcesie rozwojowym (konkurencyjność, innowacyjność, efektywność instytucjonalna)⁷. Strategie rozwoju ograniczały się do tej

⁷ Pisze o tym m.in. Krzysztof Jasiocki w tekście *Dryf zamiast strategii?*, w którym do głównych blokad rozwojowych Polski została zaliczona niska jakość

pory do pełnienia funkcji „wacika” pod „zastrzyk finansowy” z UE, wkrótce jednak będą musiały stać się autonomiczną „pompą” napędzającą „ekonomiczny krwiobieg” państwa. Polityka rozwoju w Polsce wciąż podporządkowana jest Europejskiej Polityce Spójności, a dokumenty strategiczne zredukowane są do funkcji planu budżetowego sprzęgniętego z funduszami strukturalnymi [Łaski 2010, s. 184]. Za kilka lat egzogeniczny model rozwoju, nastawiony na realizację odgórných europejskich wytycznych i konsumpcję zewnętrznych środków⁸, będzie musiał zostać zastąpiony endogenicznym [Grosse 2012, s. 157-159]. Fundamenty pod nową ŚSRK i jej pochodne będziemy musieli położyć sami.

Największym wyzwaniem będzie rok 2020, gdy dotacje unijne przemienią się z szerokiego potoku w szemrzący wąski strumyk. Już dziś trzeba zacząć myśleć o wizji na dalsze lata bez tak potężnego

przywództwa politycznego, niewielka sprawność aparatu państwowego, fatalna jakość stanowienia i egzekwowania prawa, bardzo małe nakłady na badania i rozwój, najniższe w UE nakłady na służbę zdrowia czy załamanie przyrostu demograficznego: „Długotrwałe występowanie takich tendencji (potwierdzone w badaniach porównawczych jakości zarządzania instytucji publicznych, konkurencyjności gospodarki, systemu regulacji, dostępności Internetu, standardów życia i większości innych wskaźników rozwoju) lokuje Polskę zwykle na końcowych miejscach rankingów państw UE, na ogół nieco powyżej Bułgarii i Rumunii” [Jasiecki 2010, s. 189-190]. Dla przykładu, w raporcie *Innovation Union Scoreboard* (2015) przygotowanym przez Komisję Europejską Polska znalazła się w grupie „umiarkowanych innowatorów” (jej wskaźnik SII wyniósł 0,31). W rankingu Polska znalazła się na 24. pozycji (5. od końca), daleko m.in. za Węgrami, Słowacją czy Czechami; względem od np. Słowenii (SII = 0,54) dzieli ją przepaść. Szczegóły na <http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015_en.pdf> (dostęp: 15.10.2015). Dane na temat konkurencyjności Polski przynoszą coroczne raporty Światowego Forum Ekonomicznego, por. <<http://reports.weforum.org/>> (dostęp: 15.10.2015), a dane związane z jakością instytucji publicznych odnoszą się do corocznych raportów Banku Światowego, por. <[http:// govindicators.org](http://govindicators.org)> (dostęp: 15.10.2015).

- 8 Warto mieć świadomość, że uzależnienie finansowania rozwoju od środków zewnętrznych powoduje ubezwłasnowolnienie myślenia strategicznego. Dla przykładu, w ocenie Jerzego Hausnera, *Narodowy Program Rozwoju 2004-2006* „został przygotowany niemal wyłącznie jako preliminarz wydatków finansowanych przez Unię. Oznaczało to, że cele rozwoju zostały nam podyktowane z zewnątrz, bo sami zrezygnowaliśmy z przygotowania własnej koncepcji rozwoju. (...) Energia została ukierunkowana nie na rozwój, lecz na dostęp do unijnych pieniędzy” [Hausner 2007, s. 105].

jak do tej pory wsparcia finansowego, opierając się głównie na wewnętrznych rozwiązaniach inwestycyjnych, takich jak partnerstwo publiczno-prywatne, czy instrumentach zwrotnych. Za kilka lat stopień absorpcji środków przestanie być podstawowym miernikiem sprawnego zarządzania rozwojem, a jego miejsce zajmie wskaźnik efektywności. Jednakże zakładana zmiana podejścia nie może się ograniczać wyłącznie do mechanizmów finansowych [Sługocki 2011, s. 33]. Trzeba odwrócić układ priorytetów: to nie planowanie wydatków powinno determinować cele rozwojowe, lecz cele powinny odpowiadać na realne wyzwania. Dobrze, jeśli do tej reorientacji zaczniemy się przygotowywać już dziś – ostatecznie właśnie na tym polega istota myślenia strategicznego.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson, J.E., 2011, *Public Policymaking*, Wadsworth Cengage Learning, Boston.
- Birkland, T., 2011, *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, M.E. Sharpe, Armonk, New York–London.
- Boni, M., 2011, *Polska 2030: spójność regionalna jako wyzwanie dla strategicznego zarządzania rozwojem*, w: *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 28-30.
- Bosiacki, A., 2010, *Strategiczne zarządzanie w sferze publicznej a zagadnienia teorii prawa. Cele i kierunki ewolucji*, w: Bosiacki, A., Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I., (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.
- Bruszt, L., 2008, *Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 5-22.
- Bryson, J.M., 2004, *Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, San Francisco.
- Cybulska, R., 2012, *Kontrakt wojewódzki. Studium administracyjnoprawne*, Beck, Warszawa.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.

- Franek, S., 2012, *Programy wieloletnie jako przykład stosowania wieloletniego planowania budżetowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 54, s. 29-41.
- Gałęcka, M., 2013, *Struktura i poziom dotacji celowych w dochodach samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 3, s. 87-98.
- Gawroński, H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządzie lokalnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gąciarz, B., Bartkowski, J., 2012, *Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Geodecki, T., i in., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Warszawa.
- Gorzelałak, G., Kozak, M.W., 2012, *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju*, w: Górniak, J., Mazur, S., (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 115-142.
- Grosse, T.G., 2012, *Polski model polityki rozwoju a polityka Unii Europejskiej*, w: Górniak, J., Mazur, S., (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 143-161.
- Hausner, J., 2007, *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001-2005*, Scholar, Warszawa.
- Hoffmann, T., 2006, *Wykorzystanie programów pomocowych i przedakcesyjnych Wspólnoty Europejskiej w Polsce w latach 1990-2001*, Adam Marszałek, Toruń.
- Izdebski, H., 2012, *Ramy prawne dla prowadzenia polityki rozwoju*, w: Górniak, J., Mazur, S., (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 39-52.
- Jasiecki, K., 2010, *Dryf zamiast strategii?*, w: Kozłowski, P., Domański, H., (red.), *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, INE PAN, Warszawa, s. 185-194.
- Kaczor, T., Mackiewicz-Łyziak J., Michniewicz M., 2012, *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Kaplan, R.S., Norton, D.P., 2010, *Wdrażanie strategii dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej*, Wydawnictwa Profesjonalne PWN, Warszawa.
- Kolczyński, M., Żuber, P., (red.), 2011, *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, 2011, Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (poz. 252).
- Kozak, M.W., 2012, *Współczesne problemy rozwojowe – reakcja instytucjonalna – niespełnione nadzieje?*, w: Jarosz, M., (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 178-209.

- Kożuch, B., 2003, *Typologie strategii organizacji publicznych*, w: Klasik, A. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 208, s. 131-140.
- Kuźniar, R., 2005, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Scholar, Warszawa.
- Łaski, K., 2010, *Zbyt kruchy rozwój*, w: Kozłowski, P., Domański, H. (red.), *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, INE PAN, Warszawa, s. 177-184.
- Majone, G., 2004, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Scholar, Warszawa.
- Mulgan, G., 2009, *The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good*, Oxford University Press, Oxford – New York.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności*, 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Nowak-Far, A., 2010, *Model zarządzania gospodarką w Unii Europejskiej w dobie zmian*, w: Adamowski, J., Wojtaszczyk, K.A., (red.), *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 317-349.
- Nowy model zarządzania rozwojem. Strategia, instytucje i aktorzy*, 2011, w: *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 6-27.
- Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989-2006*, 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa.
- Olejniczak, K., Mazur, S., 2014, *Wnioski z przeglądu systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD*, w: Lendzion, B., Mazur, S., Olejniczak, K., (red.), *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, s. 7-14.
- Pawłowska, A., Gąsior-Niemiec, A., Kołomycew, A., Kotarba, B., 2013, *System realizacji strategii rozwoju województwa*, CeDeWu, Warszawa.
- Plan działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020*, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Plan uporządkowania strategii rozwoju*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Płoskonka, J., Szlachta, J., Zaleski, J., 2012a, *System finansowania polityki rozwoju*, w: Górniak, J., Mazur, S., (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 105-113.
- Płoskonka, J., Szlachta, J., Zaleski, J., 2012b, *Układ instytucjonalny i aktorzy polityki rozwoju*, w: Górniak, J., Mazur, S., (red.), *Zarządzanie*

- strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 53-69.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, 2009, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Regulski, J., 2011, *Samorząd terytorialny: ku nowym formom zarządzania rozwojem*, w: *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 66-68.
- Sadowski, Z., 2009, *Transformacja a perspektywy rozwoju gospodarczego Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2, s. 201-211.
- Sługocki, W., 2011, *Strategia średniookresowa rozwoju w kontekście nowej polityki spójności i europejskiej debaty budżetowej*, w: *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 32-34.
- Sprawozdanie z wdrażania „Planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020” w roku 2013*, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, 2002, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty*, 2006, Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE).
- Sulmicka, M., 2012, *Nowy model programowania polityki rozwoju w Polsce*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, nr 88, s. 255-284.
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Lackowska, M., Mielczarek, A., 2010, *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa,
- Werner, A., 2010, *A Guide to Implementation Research*, The Urban Institute Press, Washington.
- Wiszniewski, R., 2013, *Zintegrowane zarządzanie strategiczne rozwojem państwa. Doświadczenia polskie*, Adam Marszałek, Toruń.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Zawicki, M., 2012, *Implementacja polityk i programów publicznych*, w: Górniak, J., Mazur, S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 221-238.