

Jacek Szlachta

## **9. Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce**

### **Streszczenie**

W Polsce po wprowadzeniu w roku 1998 reformy administracyjnej oraz po akcesji do Unii Europejskiej w roku 2004 stało się możliwe zastosowanie strategicznego programowania rozwoju nie tylko na poziomie centralnym (interregionalnym), ale także regionalnym (intraregionalnym). W pierwszej części tego opracowania opisano dotychczasowe doświadczenia programowania rozwoju na poziomie województw, które są równocześnie obszarami typu NUTS 2 Unii Europejskiej. W drugiej części przedstawiono znaczenie europejskiej polityki spójności dla wdrożenia strategicznego podejścia do rozwoju na poziomie regionalnym. Krajowe uwarunkowania programowania rozwoju regionalnego zmieniły się całkowicie w ciągu ostatniej dekady, dlatego wprowadzono koncepcję trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego. Wreszcie przedstawione zostało znaczenie nowego paradygmatu rozwoju regionalnego, zaproponowanego przez OECD i Bank Światowy. W części końcowej artykułu określono kluczowe wnioski oraz zaproponowano rekomendacje dla przyszłej polityki.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, europejska polityka spójności, strategię wojewódzkie

### **New conditions of implementation of third generation of regional development strategies in Poland**

#### **Abstract**

In Poland after implementation of administrative reform in 1998, and after accession to European Union in 2004 was possible to apply strategic programming of socio-economic development not only on central (interregional programming) but also on regional (intraregional programming) level. In first chapter experiences of such programming in voivodships, which are also NUTS 2 regions, were presented. In second chapter importance of European cohesion policy for implementation of strategic approach on regional level was elaborated. Domestic circumstances of regional development programming in Poland changed dramatically during last decade, so concept of third generations of regional development strategies was

introduced. Finally the role of new paradigm of regional development policy proposed by OECD and The World Bank was elaborated. In last part of that paper key findings and policy recommendations for the future were proposed.

**Key words:** regional policy, european cohesion policy, regional strategies, programming of social and economic development

## Wstęp

Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku powołano w Polsce samorzady na poziomie lokalnym - miast i gmin, nie towarzyszyły temu jednak odpowiednie zmiany ustrojowe na poziomie regionalnym. Dlatego przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w Polsce funkcjonowało 49 małych województw, zarządzanych przez reprezentantów rządu w terenie, zwanych wojewodami. Ze względu na brak podmiotów samorządowych na poziomie wojewódzkim kwestionowano istnienie w Polsce możliwości prowadzenia kompleksowej polityki regionalnej. Sukcesy samorządowości na poziomie miast i gmin oraz wielkość Polski, kraju nie dającego się sensownie zarządzać w warunkach podmiotowości zaledwie dwu szczebli administracyjnych - centralnego i lokalnego, prowadziły nieuchronnie do dojrzewania potrzeby głębokiej reformy ustrojowej państwa.

Zakładano, że kluczowym elementem takiej reformy będzie upodmiotowienie poziomu pośredniego pomiędzy lokalnym i krajowym. Jednak dopiero od 1 stycznia 1999 roku wprowadzono kompleksową reformę administracyjną państwa, polegającą między innymi na powołaniu zamiast 49 małych województw 16 dużych województw, dysponujących własnymi budżetami oraz zarządzanych przez wybieralne ciała przedstawicielskie. Umożliwiło to prowadzenie polityki regionalnej w obydwu równorzędnych wymiarach: interregionalnym (rządu wobec poszczególnych województw) oraz intraregionalnym (samorządów wojewódzkich w ramach poszczególnych województw).

Równocześnie te duże województwa odpowiadały, zgodnie z obowiązującą w Unii Europejskiej klasyfikacją prowadzoną przez EUROSTAT, obszarom typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics* – Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej), zwanymi w Polsce NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki). Po akcesji Polski do Unii Europejskiej stały się one podstawowymi jednostkami terytorialnymi nie tylko dla analiz statystycznych, ale także dla interwencji europejskiej polityki spójności w naszym kraju.

## **1. Dotychczasowe doświadczenia programowania rozwoju regionalnego w Polsce**

Regulacje ustawowe dotyczące samorządu na poziomie regionalnym, jakie obowiązują od stycznia 1999 roku, określiły strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa jako najważniejszy dokument programowy samorządu wojewódzkiego oraz określiły jego minimalny obowiązkowy zakres tematyczny. Równocześnie w Polsce systematycznie modyfikowano zapisy dotyczące polityki rozwojowej i regionalnej, a odbywało się to w rytmie zmieniających się rozwiązań europejskiej polityki spójności. Pomimo pewnych niespójności pomiędzy poszczególnymi regulacjami prawnymi, wszystkie edycje ustawy dotyczącej polityki rozwoju jako dokument najwyższej rangi określały średniookresową strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Generalnie przyjęto założenie, że horyzont czasowy średniookresowych dokumentów krajowych i regionalnych powinien być tożsamy. Jeśli horyzont czasowy strategii regionalnych był dłuższy niż strategii krajowych, wówczas niezbędne stawało się wyróżnienie w dokumentach regionalnych danych dla horyzontu czasowego obowiązujących dokumentów krajowych. Ustalono równocześnie szczegółowe procedury ustalania zgodności dokumentów regionalnych z krajowymi.

Pierwsza generacja strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województw powstała już w latach 2000-2001, bezpośrednio po wprowadzeniu reformy terytorialnej państwa. Można je nazwać swoistymi „deklaracjami niepodległości”, bowiem w tych dokumentach podstawowa uwaga została poświęcona inwentaryzacji zasobów terytorium nowego województwa oraz scaleniu obszarów pochodzących z kilku różnych województw. Zarówno krajowe jak i zagraniczne otoczenie zewnętrzne regionu było generalnie traktowane jako biała plama.

Druga edycja strategii wojewódzkich była przyjmowana w latach 2005-2006. Bardzo istotny był kontekst europejski tych dokumentów. Bezpośrednio po akcesji do Unii Europejskiej Polska stała się znaczącym beneficjentem europejskiej polityki spójności programowanej w wieloletnich okresach, ostatnio dla lat 2000-2006 i 2007-2013. W latach 2004-2006 w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty dla Polski pojawił się Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, składający się z szesnastu segmentów wojewódzkich, koncentrujących w sumie około 25% całej alokacji europejskiej polityki spójności w naszym kraju. W latach 2007-2013 takim dokumentem ramowym stały się Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO). Zawarta w NSRO propozycja wprowadzenia w latach 2007-2013 szesnastu wojewódzkich programów operacyjnych, finansowanych ze środków Europejskiego

Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz wydzielenie w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki szeregu osi priorytetowych finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, zarządzanych na poziomie regionalnym, stanowiły istotny krok w kierunku dowartościowania wymiaru regionalnego. Konsekwencją tych zmian w latach 2007-2013 był wzrost udziału środków funduszy strukturalnych zarządzanych na poziomie wojewódzkim do około 50%, co oznaczało potrzebę uzasadnienia w strategii regionalnej priorytetowych kierunków interwencji funduszy strukturalnych.

Dlatego strategie regionalne w Polsce powstawały niejako w cieniu europejskiej polityki spójności, traktowanej jako uniwersalne odniesienie dla poszczególnych strategii wojewódzkich. Strategie te były na ogół bardzo obszerne, dokumentując znaczącą wiedzę zgromadzoną w poszczególnych regionach na temat procesów rozwojowych zachodzących na danym obszarze. Polskie województwa są bardzo zróżnicowane, nie tylko ze względu na wielkość i położenie geograficzne, ale także ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, ukształtowane struktury społeczno-gospodarcze, dotychczasowe trajektorie rozwojowe oraz najważniejsze potencjały i bariery rozwojowe. Brak było uniwersalnych wytycznych, nawet o charakterze indykatorywnym, dotyczących programowania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie wojewódzkim. Dlatego poszczególne strategie różniły się znacząco pomiędzy sobą ze względu na stosowaną metodologię i zakres rzeczowy. Można nawet mówić o bogactwie form i treści, co oczywiście utrudniało porównywanie poszczególnych strategii pomiędzy sobą. Znacznie rozbudowane zostały propozycje dotyczące monitoringu wdrażania strategii. Generalnie jej wdrażanie było opisywane za pomocą bardzo obszernej listy wskaźników.

Obecna, trzecia już, generacja strategii wojewódzkich, jaka powstaje w latach 2011-2013, związana jest z zasadniczą zmianą odniesień europejskich, czego wyrazem jest między innymi przyjmowana jako kluczowe odniesienie Strategia Europa 2020.<sup>1</sup> Zmiany w doktrynie polityki rozwoju regionalnego związane były przede wszystkim z nową geografią ekonomiczną, która wprowadziła wymiar terytorialny do głównego nurtu ekonomii.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska, Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.

<sup>2</sup> Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995; Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge - London, 2001.

Na grunt polityk publicznych zostało to przeniesione przede wszystkim dzięki aktywności OECD i Banku Światowego, ale także Unii Europejskiej.<sup>3</sup> Równocześnie nastąpiło zasadnicze zmodyfikowanie priorytetów polityki rozwoju regionalnego Polski, gruntownie zmieniające relacje między spójnością a konkurencyjnością, co ilustrują dobitnie zapisy Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR), przyjętej przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku.<sup>4</sup> W KSRR jako cel 1 polityki regionalnej zaproponowano konkurencyjność, jako cel 2 spójność, a jako cel 3 sprawność, mające skupiać odpowiednio: 63%, 30% i 7% środków rozwojowych w Polsce w dekadzie lat dwudziestych XXI wieku.

W prezentowanym opracowaniu pole analizy zostało ograniczone do strategii na poziomie wojewódzkim oraz jedynie uzupełniająco na poziomie makroregionalnym (grup województw). Ze względu na aktywne zaangażowanie autora w różnych formach i zakresach w proces przygotowania i ewaluacji poszczególnych strategii regionalnych unikano ocen wartościujących, które byłyby formułowane w odniesieniu do poszczególnych strategii. Także fakt, że w większości województw proces programowania do roku 2020 nie został jeszcze zakończony skłania do bardzo ostrożnego wnioskowania.

## **2. Europejskie uwarunkowania programowania rozwoju regionalnego w Polsce**

Unia Europejska podjęła aktywną politykę regionalną w wyniku reformy Delorsa, wprowadzonej od stycznia 1989 roku. Miała ona rekompensować słabszym regionom i krajom ówczesnej Wspólnoty Europejskiej znacznie niższy poziom korzyści, jakie wynikają z unii gospodarczej i walutowej. Polska stała się beneficjentem tej polityki od 1 maja 2004 roku, uczestnicząc w dwu wieloletnich edycjach perspektyw budżetowych na lata 2000-2006 i 2007-2013. Na potrzeby zagospodarowania środków funduszy strukturalnych przygotowane zostały w Polsce odpowiednie krajowe podstawy programowe, dla lat 2004-2006 był to Narodowy Plan Rozwoju, a następnie jako wspólny dokument Komisji Europejskiej i Rządu Polski Podstawy Wsparcia Wspólnoty, a dla lat 2007-2013 są to Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia,

---

<sup>3</sup> OECD, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, Paris, 31 March i The World Bank, 2009, *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC.

<sup>4</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku.

zwane także Narodową Strategią Spójności. Na ich podstawie zaprogramowano, a następnie uruchomiono programy operacyjne: sektorowe, regionalne, współpracy transgranicznej, makroregionalne oraz pomocy technicznej.

Kluczowa zmiana podstaw prawnych europejskiej polityki spójności wiąże się z wejściem w życie, od 1 grudnia 2009 roku, traktatu lizbońskiego, po jego ratyfikowaniu przez wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej. W artykule trzecim tego traktatu, określającym cele Unii, zapisano, że: „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między krajami członkowskimi”.<sup>5</sup> W traktacie lizbońskim potwierdzono wysoką rangę europejskiej polityki spójności, zobowiązano państwa członkowskie do prowadzenia własnej polityki regionalnej, niesprzecznej z polityką europejską oraz potwierdzono szczególną rangę raportów kohezyjnych, przedstawianych przez Komisję Europejską raz na trzy lata. Uzupełniono także spójność gospodarczą i społeczną trzecim wymiarem – terytorialnym. Oznacza to zasadnicze dowartościowanie działań zorientowanych między innymi na: poprawę dostępności terytorialnej, sieciowanie współpracy w układach terytorialnych oraz bardziej aktywne niż dotychczas podjęcie polityki miejskiej.

W listopadzie 2010 roku Komisja Europejska opublikowała kolejny piąty już raport kohezyjny.<sup>6</sup> Zawiera on między innymi szczegółową analizę procesów rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, przede wszystkim w układzie obszarów typu NUTS 2. Najważniejsze wnioski potwierdzają proces systematycznego zmniejszania się zróżnicowań terytorialnych w Unii Europejskiej, zarówno na poziomie państw członkowskich jak też regionów. Wśród 270 regionów typu NUTS 2 nasze województwa, z wyjątkiem Mazowsza, zajmują niemal we wszystkich zestawionych w tym raporcie wskaźnikach, pozycję w najgorszych przedziałach. Niepokojącym zjawiskiem w niektórych krajach, w tym także w Polsce, są rosnące zróżnicowania regionalne w ramach państw. W raporcie tym zaproponowano modyfikację europejskiej polityki spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania na lata 2014-2020 w kierunku budowania konkurencyjności, interwencji zorientowanej na miasta oraz aktywności społeczno-gospodarczej wykorzystującej potencjał metropolii.

---

<sup>5</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

<sup>6</sup> Komisja Europejska, Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy, Bruksela, 16 listopad 2010.

Jako podstawę wszystkich polityk tej organizacji w dekadzie lat dwudziestych XXI wieku przyjęto już w roku 2010 Strategię Europa 2020. Znaczenie Strategii Europa 2020 podkreśla obowiązujące założenie, że celem europejskiej polityki spójności i innych polityk europejskich w latach 2014-2020 będzie przede wszystkim skuteczne wdrożenie tej strategii. Jako priorytety Strategii Europa 2020 określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Zestaw celów, jakie powinny zostać osiągnięte na poziomie całej Unii Europejskiej w roku 2020, określono następująco: (1) 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64 lata; (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badanie i rozwój; (3) 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%); (4) obniżenie udziału młodzieży kończącej wcześniej edukację na poszczególnych jej etapach poniżej 10% oraz osiągnięcie minimum 40% udziału młodzieży w odpowiednich rocznikach kohorty wiekowej 30-34 lata, kończącej edukację na poziomie wyższym, a także (5) zmniejszenie liczby osób pozostających w Unii Europejskiej w strefie ubóstwa o 20 milionów, oczywiście klasyfikowanych w taki sposób w ramach poszczególnych państw członkowskich. Zadania dla poszczególnych państw członkowskich zostają zróżnicowane, co oznacza w przypadku Polski generalnie nieco niższe wskaźniki.

Strategia Europa 2020 ma być wdrażana za pomocą siedmiu flagowych inicjatyw, jakimi są: (1) innowacyjna Europa; (2) młodzi w ruchu; (3) digitalna agenda dla Europy; (4) oszczędzająca zasoby Europa; (5) polityka przemysłowa dla ery globalizacji; (6) agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) europejska platforma przeciw biedzie.

Strategia Europa 2020 stała się w związku z tym podstawą wszystkich polityk Unii Europejskiej, które mają stymulować pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie Unii Europejskiej w obecnej dekadzie. Europejska polityka spójności w latach 2014-2020 będzie miała oczywiście kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia tej strategii, bowiem dysponuje niezbędnymi środkami i instrumentami.

Propozycja pakietu legislacyjnego na lata 2014-2020, składającego się z rozporządzenia ogólnego i rozporządzeń szczegółowych dotyczących poszczególnych funduszy, zawiera założenia zasadniczego zmodyfikowania modelu

programowania rozwoju w Unii Europejskiej.<sup>7</sup> Podstawowym dokumentem są przygotowywane przez Komisję Europejską Wspólne Ramy Strategiczne, będące następnie podstawą Kontraktu Partnerskiego Komisji Europejskiej i Rządu państwa beneficjenta funduszy Unii Europejskiej. Na tej podstawie przygotowywane są programy operacyjne, w tym także regionalne na poziomie obszarów typu NUTS 2.

Kluczowe znaczenie dla kształtu interwencji Unii Europejskiej w procesy rozwoju regionalnego w latach 2014-2020 ma wspomniane już rozporządzenie ogólne. Zawarta jest w nim propozycja koncentracji tematycznej kierunków interwencji. Określono w nim 11 priorytetów tematycznych, jakimi są: (1) Wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; (2) Wzmacnianie dostępu do wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii; (3) Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz rybołówstwa (Europejski Fundusz Morski i Rybacki); (4) Wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki; (5) Promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed i zarządzania ryzykiem; (6) Ochronianie środowiska i promowanie efektywności wykorzystania zasobów; (7) Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej; (8) Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej; (9) Promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia; (10) Inwestowanie w edukację, umiejętności oraz uczenie się przez całe życie oraz (11) Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Taka koncentracja tematyczna ma przeciwdziałać rozpraszaniu środków europejskiej polityki spójności na mniej istotne kierunki, co dotychczas w wielu przypadkach nie pozwalało na uzyskanie niezbędnej masy krytycznej podejmowanej interwencji. Te określone w projekcie rozporządzenia kierunki koncentracji tematycznej będą jednak sprzyjały zarządzaniu funduszami w układzie sektorowym, potencjalnie osłabiając pozycję interwencji strukturalnej podejmowanej z poziomu regionalnego.

---

<sup>7</sup> Komisja Europejska, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, SEC(2011)1141 wersja ostateczna i SEC(2011)1142 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 14.03.2012, COM(2011)615 final.



Wspólne Ramy Strategiczne (WRS) na lata 2014-2020 jako dokument Komisji Europejskiej odnoszący się do wszystkich państw Unii Europejskiej, zaprezentowany został 14 marca 2012 roku.<sup>8</sup> Określono w nim pola zaangażowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który powinien służyć realizacji każdego z jedenastu wymienionych już wcześniej celów tematycznych. Europejski Fundusz Społeczny będzie programowany w ramach czterech celów tematycznych: (1) promowanie zatrudnienia i mobilności zawodowej; (2) wspieranie włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa; (3) inwestowanie w edukację, kształcenie umiejętności oraz uczenie się przez całe życie; (4) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Fundusz Spójności będzie koncentrować się na poprawie stanu środowiska przyrodniczego, zrównoważonym rozwoju i transeuropejskiej sieci transportowej. Priorytety Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich będą dotyczyły inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu, w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym oraz generalnie na obszarach wiejskich. Priorytety Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego będą koncentrowały się na rentowności i konkurencyjności rybołówstwa i akwakultury, przy jednoczesnym wsparciu zrównoważenia środowiskowego tych sektorów.

Wspólne Ramy Strategiczne zakładają zapewnienie spójności i zgodności europejskiej polityki spójności z zarządzaniem gospodarczym w Unii Europejskiej – wiodącym odniesieniem jest Strategia Europa 2020, a instrumentem Krajowe Programy Reform oraz programy stabilności i konwergencji przygotowywane przez kraje członkowskie. Zalecenia Komisji Europejskiej dla poszczególnych krajów mają charakter długookresowy i na tej podstawie następuje określenie podstawowych wyzwań strukturalnych, które powinny stać się przedmiotem wieloletnich strategii inwestowania. Fundusze Unii Europejskiej odgrywają kluczową rolę w realizacji przez państwa członkowskie nadrzędnych celów Strategii Europa 2020. Jednak kontekst globalny może ulec zmianie i mogą pojawić się nowe priorytety, dlatego mechanizmy programowania muszą być elastyczne, aby ewentualnie dokonać niezbędnego przesunięcia środków finansowych.

---

<sup>8</sup> Komisja Europejska, 2012, Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Bruksela, SWD(2012)61 final część I i II, 14 marca.

Finansowanie dostępne dla Polski w latach 2014-2020 w ramach europejskiej polityki spójności będzie wynikało z zapisów *Position Paper* Komisji Europejskiej w sprawie Umowy Partnerskiej z Polską.<sup>9</sup> Końcowy kształt Umowy Partnerskiej będzie wynikiem negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a Rządem RP. Jednak bardzo charakterystyczna dla percepcji ze strony Komisji Europejskiej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski jest lista proponowanych obszarów interwencji. Według Komisji Europejskiej czterema priorytetami kierunków finansowania w ramach funduszy europejskich w Polsce w latach 2014-2020 mają być:

(1) **Nowoczesne sieci infrastrukturalne** (transportowe, energetyczne i teleinformatyczne), jakie są niezbędne dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Efektem tego powinna być zasadniczo zwiększona dostępność terytorialna w różnych skalach przestrzennych. Zdecydowanym priorytetem w latach 2014-2020 powinien cieszyć się transport kolejowy. Wskazuje się także na znaczenie rozwoju zintegrowanych systemów transportowych w obszarach metropolitalnych. W przypadku infrastruktury energetycznej dostrzeżono kluczowy problem zasadniczej modernizacji sieci energetycznej. Trafnie wskazano na olbrzymie potrzeby inwestycyjne w sferze informacyjnych i komunikacyjnych technologii, sprowadzając je przede wszystkim do wymiaru związanego z *hardware* – czyli dostępności do wysokiej jakości sieci.

(2) **Przyjazne dla innowacji otoczenie biznesowe**. W Polsce niezbędne jest zasadnicze zwiększenie poziomu oraz udziału inwestycji prywatnych w sferze badań i rozwoju. Konieczne jest zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, skoncentrowane przede wszystkim na sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, co powinno także sprzyjać wzrostowi zatrudnienia. Szczególne znaczenie ma rozwój e-gospodarki, co pozwoli na zasadnicze obniżenie zbyt wysokich kosztów transakcyjnych. Według Komisji Europejskiej deficytem, szczególnie bolesnym w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, pozostaje dostęp zarówno do prostych jak też zaawansowanych usług finansowych. Zakłada się, że efektywna i przyjazna dla biznesu administracja publiczna będzie stymulatorem pozytywnych zmian w Polsce, przede wszystkim dzięki uproszczeniu procedur administracyjnych, zwiększeniu jakości świadczenia usług prawnych oraz systemowemu podejściu do rozwoju e-administracji.

---

<sup>9</sup> European Commission, Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28/09/2012.

(3) **Zwiększenie partycypacji na rynku pracy.** Ma to nastąpić poprzez poprawę sytuacji w sferze zatrudnienia oraz aktywną politykę w zakresie włączenia społecznego i edukacji. Jako kluczowy element realizacji tego priorytetu określono między innymi integrację najbardziej wrażliwych grup społecznych na rynku pracy, a zaliczono do nich: osoby starsze, kobiety, młodzież oraz osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne, proponując konkretne kierunki interwencji w odniesieniu do każdej z tych grup. Drugim istotnym kierunkiem interwencji jest, według Komisji Europejskiej, zasadnicza poprawa jakości edukacji, co odnoszone jest przede wszystkim do kształcenia zawodowego oraz edukacji na poziomie wyższym. Wskazano także na potrzebę skutecznego wdrożenia modelu kształcenia przez całe życie oraz promowanie powszechnego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej.

(4) **Przyjazna dla środowiska oraz efektywnie wykorzystująca zasoby gospodarka.** Komisja Europejska spodziewa się, że inwestycje w tym obszarze wzrosną znacząco w latach 2014-2020 w porównaniu z okresem obejmującym lata 2007-2013. Oczekuje się pozytywnych zmian strukturalnych w gospodarce, znacznie efektywniej wykorzystującej energię oraz cechującej się znacznie mniejszym zapotrzebowaniem na paliwa węglowe. Powinno temu służyć zasadnicze zwiększenie produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, co tworzy potencjał do zastosowania innowacyjnych technologii. Drugim elementem wdrożenia tego priorytetu powinna być ochrona środowiska przyrodniczego i poprawa jakości zarządzania zasobami naturalnymi, uwzględniająca paletę działań dotyczących przede wszystkim: zarządzania zasobami wody i ziemi, ochrony przed powodzią, ochrony zasobów naturalnych, promowania bioróżnorodności, mitygowania zmian klimatycznych oraz racjonalnego zarządzania strefami przybrzeżnymi.

W dokumencie tym wskazano także na potrzebę szczególnego wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej obejmującej pięć województw: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie i Warmińsko-Mazurskie, tak aby zwiększyć poziom spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej tego makroregionu z innymi regionami Unii Europejskiej, niezależnie od tego, w jakiej formie organizacyjnej będzie się to odbywało.

### **3. Krajowe uwarunkowania programowania rozwoju regionalnego w Polsce**

Podstawy prawne programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym także regionalnego, zmieniały się w związku z koniecznością dostosowania rozwiązań

polskich do zmieniającego się modelu polityki spójności Unii Europejskiej. Kolejne edycje regulacji podstaw prawnych polityki regionalnej w Polsce to:

- ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego,
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju,
- ustawa z dnia 12 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- ustawa z dnia 8 listopada 2008 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Tworzyły one ramy prawne dla dokumentów strategicznych przygotowywanych na poziomie krajowym i regionalnym.

We wcześniejszych latach powstawało w Polsce bardzo wiele strategii sektorowych, niestety często o bardzo niskiej jakości, będących wyrazem prymitywnego lobbingu na poziomie sektorowym. Większość z nich została w ostatnich latach uchylona przez Radę Ministrów jako dokumenty o bardzo niskiej przydatności. Aktualnym horyzontem kolejnego wieloletniego okresu programowania w Unii Europejskiej i w Polsce jest rok 2020. W Polsce w ostatnich kilku latach nastąpiło zasadnicze uporządkowanie programowania strategicznego rozwoju na poziomie kraju, zgodnie z zapisami dokumentu Rady Ministrów zatytułowanego Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju.<sup>10</sup>

Aktualną podstawą systemu wieloletniego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w naszym kraju jest dokument Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku.<sup>11</sup> Dokument ten ma charakter indykatywny.

Wiodącym dokumentem średniookresowym w Polsce jest Strategia Rozwoju Kraju (SRK) 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku (Monitor Polski, 22 listopada 2012 r., poz. 882).<sup>12</sup> Wskazano w nim, że średniookresowa SRK jest podstawą wszystkich strategii średniookresowych do roku 2020. Elementami wizji Polski w roku 2020 są przekształcenia instytucjonalne utrwalające sprawne państwo,

---

<sup>10</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju, tekst uwzględniający dokonane w dniu 10 marca 2010 r. oraz 30 kwietnia 2011 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., Warszawa, kwiecień 2011.

<sup>11</sup> Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku.

<sup>12</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Monitor Polski, 22 listopad 2012, poz. 882.

a wyrazem tego będzie wyższa jakość funkcjonowania instytucji publicznych oraz aktywna rola kapitału społecznego. Zakłada się efektywny rozwój społeczno-gospodarczy, spójność społeczno-gospodarczą i terytorialną oraz tworzenie warunków wykorzystania potencjału gospodarki i społeczeństwa. Jako cel główny średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju określono wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów, zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności. Zakłada się, że w roku 2020 produkt krajowy brutto na mieszkańca Polski, według parytetu siły nabywczej, przekroczy 74% średniej Unii Europejskiej, chociaż ze względu na kryzys gospodarczy wszystkie założenia makroekonomiczne do roku 2020 zostały w ostatnich latach skorygowane w dół.

Wyróżniono trzy obszary strategiczne interwencji: (1) sprawne i efektywne państwo; (2) konkurencyjną gospodarkę oraz (3) spójność społeczną i terytorialną. W ramach obszaru strategicznego (1) wyróżniono następujące cele: (1.1) przejście od administrowania do zarządzania rozwojem; (1.2) zapewnienie środków na działania rozwojowe oraz (1.3) wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywateli. W ramach obszaru strategicznego (2) zidentyfikowano jako cele: (2.1) wzmocnienie stabilności makroekonomicznej; (2.2) wzrost wydajności gospodarczej; (2.3) zwiększenie innowacyjności gospodarki; (2.4) rozwój kapitału ludzkiego; (2.5) zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych; (2.6) bezpieczeństwo energetyczne i środowiskowe; (2.7) zwiększenie efektywności transportu. W ramach obszaru strategicznego (3) wyróżniono jako cele: (3.1) integrację społeczną; (3.2) zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych oraz (3.3) wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integrację przestrzenną dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów terytorialnych. Na najniższym poziomie zidentyfikowano 46 kierunków interwencji, określając 32 z nich jako takie, które powinny być aktywnie podejmowane także w strategiach wojewódzkich. Dotyczą one wszystkich wymienionych wcześniej celów, z wyjątkiem odnoszącego się do wzmocnienia stabilności makroekonomicznej. Charakterystyczny jest fakt, że strategie wojewódzkie wymieniane są jako podstawowy instrument wdrażania średniookresowej strategii rozwoju kraju w przypadku większości jej celów i kierunków interwencji.

Uzupełniające znaczenie ma dziewięć zintegrowanych strategii. Spośród tych dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju nowej generacji jak dotąd zostało zaakceptowane przez Radę Ministrów jedynie część: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie w dniu 13 lipca 2010 roku,

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa w dniu 26 kwietnia 2012 roku, Strategia Rozwoju Transportu w dniu 22 stycznia 2013 roku, Strategia Sprawne Państwo w dniu 12 lutego 2013 roku oraz Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki w dniu 13 lutego 2013 roku. Pozostałe zintegrowane strategie powinny zostać przyjęte jeszcze w roku 2013.

Szczególne znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej na poziomie województw ma oczywiście Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR). Została ona zbudowana w duchu nowego paradygmatu polityki regionalnej promowanego przez OECD i Bank Światowy, a w Unii Europejskiej wyrażanego w Strategii Europa 2020. Jako strategiczne wyzwania stojące przed polityką regionalną wyróżniono: (1) lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów; (2) zapewnienie spójności wewnętrznej kraju oraz niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych; (3) zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji; (4) przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy; (5) poprawa jakości zasobów pracy; (6) odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego; (7) ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych; (8) wykorzystanie zasobów kultury dla rozwoju regionalnego; (9) efektywne stymulowanie rozwoju kapitału społecznego; (10) zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju; (11) podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Jako podstawowe zasady polityki regionalnej określono: (1) koncentrację geograficzną, uwzględniającą obszary strategicznej interwencji; (2) koncentrację tematyczną; (3) partnerstwo i współpracę; (4) warunkowość; (5) podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji; (6) zintegrowane podejście terytorialne; (7) koordynację z politykami krajowymi i instrumentami wsparcia o charakterze terytorialnym, a także z polityką spójności i innymi polityki Unii Europejskiej; (8) subsydiarność; (9) wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego; (10) zrównoważony rozwój. W wizji określono oczekiwane cechy polskich regionów w roku 2020: konkurencyjność i innowacyjność; spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną; skuteczność, efektywność i partnerstwo w realizacji celów rozwojowych oraz bezpieczeństwo ekologiczne, wysoki poziom i skuteczność ochrony środowiska oraz zasobów przyrodniczych. Jako cel strategiczny określono efektywne

wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym.

Jak już wspomniano wcześniej w dokumencie tym jako cel 1 polityki regionalnej określono wspieranie wzrostu konkurencyjności regionów; w ramach którego wyróżniono następujące kierunki działań: (1) wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i ich obszarów funkcyjnych; (2) tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych (wewnętrzna dostępność komunikacyjna, miasta subregionalne, potencjał obszarów wiejskich, specjalizacja terytorialna); (3) działania tematyczne służące budowaniu podstaw konkurencyjności województw, takie jak: rozwój zasobów ludzkich, kapitału społecznego i intelektualnego; wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych; zwiększenie możliwości wprowadzenia rozwiązań innowacyjnych; wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu; dywersyfikacja źródeł energii; wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego; a także współpraca międzynarodowa. W ramach celu 2, zorientowanego na budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych, wyróżniono następujące kierunki działań: (1) wzmacnianie spójności w układzie krajowym; (2) wzmacnianie obszarów wiejskich o najniższym dostępie mieszkańców do dóbr i usług; (3) rewitalizację miast i innych obszarów tracących funkcje; (4) przezwyciężenie niedogodności związanych z położeniem przygranicznym (szczególnie granic zewnętrznych); (5) zwiększenie dostępności do ośrodków wojewódzkich, szczególnie na obszarach o najniższej dostępności. W ramach celu 3 zorientowanego na tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań ukierunkowanych terytorialnie, zaproponowano jako kierunki działań: wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej, poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich wymiarem terytorialnym, przebudowę i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej oraz budowanie kapitału społecznego w oparciu o sieci.

Wartością dodaną KSRR jest między innymi: próba zintegrowania polityki interregionalnej i intraregionalnej, przejście od polityki regionalnej stanowiącej kanał redystrybucji środków do polityki ukierunkowanej na wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych oraz wprowadzenie kategorii obszarów strategicznej interwencji (OSI), kształtujących terytorialny wymiar polityk publicznych.

Niestety z wyjątkiem KSRR prace nad tymi dokumentami krajowymi były prowadzone równolegle, a nie wyprzedzająco, w stosunku do prac nad strategiami

województwami. Jak już wspomniano długookresowa strategia rozwoju kraju do roku 2030 została przyjęta przez Radę Ministrów dopiero w dniu 5 lutego 2013 roku, natomiast średniookresowa strategia rozwoju kraju do roku 2020 w dniu 25 września 2012 roku.

Problemem jaki wpływał niekorzystnie na spójność kolejnych dokumentów strategicznych i ich wdrażanie były duże fluktuacje pracowników najwyższych szczebli administracyjnych, co rodziło dodatkowe ryzyka i niepewności, zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym.

Istotne znaczenie ma pojawienie się dokumentów promowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wskazujących na metodykę programowania rozwoju na poziomie regionalnym. Pomimo ich wyłącznie indykatywnego charakteru, były one istotną wskazówką odnośnie organizacji pracy nad oraz kształtowania zawartości strategii regionalnych. Te opracowania metodyczne dotyczyły między innymi kwestii strategicznego zarządzania rozwojem.<sup>13</sup> W części pierwszej tej pracy dotyczącej systemu zarządzania rozwojem Polski uwzględniono: kwestie modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego; ramy prawne dla prowadzenia polityki rozwoju; układ instytucjonalny, w tym aktorzy polityki rozwoju; mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju; system finansowania polityki rozwoju; regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju oraz model polityki rozwoju w Polsce w relacji do polityk Unii Europejskiej. W części drugiej dotyczącej reguł programowania, implementacji oraz zasad monitorowania i ewaluacji polityk i programów publicznych przedstawiono: relację agendy politycznej i polityki rozwoju; analizę polityk publicznych i programowania w obszarze strategii rozwoju, implementację polityk i programów publicznych oraz kwestie monitoringu i ewaluacji.

Istotne znaczenie dla województw ma poradnik Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dla pracowników administracji publicznej dotyczący planowania strategicznego.<sup>14</sup> W pracy tej opisano elementy zarządzania strategicznego: planowanie, finansowanie, monitoring, wdrażanie i ewaluację oraz definiowanie horyzontu czasowego strategii. Szczegółowo opisano kwestie: wyznaczania zespołu zajmującego się strategią; zaplanowanie prac nad „projektem strategii”; określenie wizji i misji; diagnozę strategiczną; przejście od diagnozy do celów strategicznych;

---

<sup>13</sup> Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

<sup>14</sup> Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.



wyznaczanie celów strategicznych; uspołecznienie strategii, organizację warsztatów oraz prezentację wyników prac. Specjalną uwagę poświęcono także wskaźnikom, uwzględniając ich zróżnicowany charakter<sup>15</sup> oraz modelowi zarządzania strategicznego rozwojem w Polsce.<sup>16</sup>

#### 4. Nowe doświadczenia programowania rozwoju regionalnego w Polsce

Programowanie strategii rozwoju regionalnego nowej generacji jest procesem jeszcze niedokończonym, bowiem tylko w około połowie województw już przyjęło nowe strategie, najczęściej o horyzoncie czasowym do roku 2020. Część z nich będzie prawdopodobnie poddana aktualizacji, ze względu na zmiany w otoczeniu zewnętrznym. Natomiast w pozostałych województwach strategie te znajdują się w różnej fazie zaawansowania, najczęściej w fazie konsultowania społecznego dokumentów, już wstępnie zaakceptowanych przez Zarządy Województw. Dlatego kompleksowa ocena zawartości poszczególnych już obowiązujących strategii wojewódzkich trzeciej generacji będzie mogła zostać w sposób profesjonalny dokonana dopiero za około rok. Jednak już obecnie na podstawie zgromadzonych doświadczeń i obserwacji praktyk poszczególnych województw można sformułować szereg istotnych spostrzeżeń o bardziej uniwersalnym charakterze. Są one następujące:

**A. Horyzont czasowy.** Zasadniczo wszystkie strategie wojewódzkie trzeciej generacji dotyczą horyzontu czasowego roku 2020, bowiem zgodnie z podstawami prawnymi powinny być one zgodne z horyzontem czasowym odpowiednich średniookresowych dokumentów krajowych. Dłuższy horyzont czasowy wymagałby wyróżnienia stanów pośrednich, odpowiadających dokumentom krajowym, czyli dotyczących roku 2020. Tak krótki okres programowania strategii oznacza tożsamość horyzontu z programami operacyjnymi uruchamianymi w ramach europejskiej polityki spójności, co zostało najczęściej wykorzystane dla przesunięcia kwestii operacyjnych do stosownych programów wdrożeniowych. Jednak w niektórych województwach próbuje się pokonać ograniczenia wynikające z tak krótkiego horyzontu czasowego, przesuwać horyzont docelowy strategii na rok 2025 lub odnosząc wizję województwa do roku 2030.

**B. Model przygotowywania strategii.** Zasadniczo występują trzy modele sposobu procesowania strategii wojewódzkiej: pierwszym jest bezpośrednio przygotowywanie

---

<sup>15</sup> Kot T., Weremiuk A., *Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

<sup>16</sup> Bienias S., Gapski T., Jąkałski J., Lewandowska I., Opalka E., Strzęboszewski P., *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

dokumentu przez właściwy departament urzędu marszałkowskiego, drugim jest wspólne przygotowywanie dokumentu w ścisłej współpracy odpowiednich departamentów urzędu marszałkowskiego i zewnętrznego zespołu ekspertów, wreszcie trzecim jest strategia przygotowywana pod klucz przez wynajęty zespół ekspertów. W obecnym zbiorze strategii wojewódzkich praktycznie nie występują dokumenty trzeciego rodzaju, a najczęściej mamy do czynienia z kombinacją modelu pierwszego i drugiego, czyli na ogół w proces ten są zaangażowani eksperci zewnętrzeni, których rola jest jednak bardzo znacząco zróżnicowana, od bardzo pomocniczej, aż do firmowania pierwszych wersji dokumentu, przy bardzo aktywnej roli administracji publicznej od początku do końca procesu konceptualizacji strategii.

**C. Zakres merytoryczny strategii.** Zasadniczo ze względu na kompetencje samorządu wojewódzkiego wyróżnia się trzy sfery:

- Sferę bezpośrednich kompetencji i oddziaływania samorządu województwa. Sfera ta obejmuje obszary i zadania powierzone na mocy stosownych przepisów samorządowi wojewódzkiemu i jego organom, wojewódzkim jednostkom organizacyjnym oraz spółkom z udziałem samorządu województwa. W sferze tej samorząd województwa jest podmiotem bezpośrednio realizującym i współfinansującym działania wskazane w strategii;
- Sferę pośredniego oddziaływania samorządu województwa. Sfera ta dotyczy dziedzin aktywności, na które samorząd województwa może pośrednio wpływać za pośrednictwem zarządzanych przez siebie programów i projektów, w tym w szczególności współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, jak również poprzez udział finansowy w przedsięwzięciach realizowanych przez podmioty od niego niezależne, Samorząd województwa w tej sferze pełni rolę koordynatora działań rozwojowych oraz podmiotu zarządzającego środkami zewnętrznymi na ich realizację;
- Sferę pozostającą poza zakresem kompetencji samorządu województwa. Sfera ta dotyczy obszarów działalności, w których samorząd województwa nie dysponuje formalnymi kompetencjami, może natomiast poprzez swoje zaangażowanie, formułowane opinie oraz działania o charakterze lobbingsowym czy doradczym mieć pośredni wpływ na działania podejmowane na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym lub też być inspiratorem kluczowych przedsięwzięć rozwojowych z punktu widzenia danego regionu.

Poszczególne strategie wojewódzkie bardzo się różnią pomiędzy sobą co do zakresu, niektóre obejmują tylko sferę pierwszą, inne zarówno pierwszą, drugą jak i trzecią.

**D. Uspołecznienie procesu przygotowania strategii.** W poprzedniej edycji zdarzały się dokumenty przygotowywane metodą gabinetową. Aktywność różnych partnerów była wówczas traktowana jako spowolnienie procesu zbudowania kompleksowej strategii wojewódzkiej i obniżanie poziomu jej wewnętrznej spójności. W konsekwencji dokumenty te nie były szeroko upowszechniane i nie funkcjonowały w świadomości społecznej. W przygotowaniu większości nowych strategii uczestniczyły nawet wielopoziomowe zespoły doradcze, skupiające różnych aktorów i partnerów. W większości województw odbyło się szereg konferencji i spotkań z różnymi partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz w układzie terytorialnym. Jako istotny sposób komunikacji społecznej wykorzystywany jest Internet. Podejmuje się różne działania promocyjne dotyczące upowszechniania i promocji zapisów strategii wojewódzkiej.

**E. Analiza strategiczna.** We wszystkich dokumentach wojewódzkich tej generacji zastosowano analizę strategiczną typu SWOT. Silne i słabe strony były traktowane jako mające charakter wewnętrzny, możliwości i zagrożenia jako elementy o charakterze zewnętrznym. Powstawały one na ogół metodą warsztatową z udziałem profesjonalnych moderatorów. W obecnym modelu mamy generalnie do czynienia z jedną globalną analizą dokonywaną dla całego województwa, określającą: silne strony, słabe strony, szanse i zagrożenia. W poprzednich latach zdarzały się także analizy SWOT rozwarstwiane dla poszczególnych celów. W niektórych regionach (Warmińsko-Mazurskie) wprowadzono bardziej wyrafinowane mutacje oceny strategicznej typu SWOT/TOWS (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats/Threats, Opportunities, Weaknesses, Strengths*). Pozwalały one w porównaniu do klasycznej analizy SWOT także na ocenę wzajemnych relacji pomiędzy silnymi stronami, słabymi stronami, szansami i zagrożeniami.

**F. Terytorializacja strategii.** Jak już wspomniano wcześniej spójność terytorialna stała się w Unii Europejskiej wymiarem traktatowym dopiero od 1 grudnia 2009 roku. W strategiach wojewódzkich obecnej generacji nastąpiło jakościowe rozbudowanie zakresu wymiaru terytorialnego. Już w poprzedniej edycji strategii wojewódzkich w warstwie diagnostycznej występowały zarówno proste jak i bardziej wyrafinowane analizy, opisujące przebieg procesów społeczno-gospodarczych w województwie w układach terytorialnych (gmin, powiatów, podregionów typu NUTS 3). Obecnie rejestrujemy jednak zasadniczą zmianę także w warstwie programowej poszczególnych strategii wojewódzkich. Wyrazem tego jest wprowadzenie sugerowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w KSRR kategorii Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), będących szansą rozwojową lub problemem do

rozwiązania. Mają one różną skalę przestrzenną oraz różny charakter. Inną ilustracją rosnącego znaczenia wymiaru terytorialnego jest odnoszenie procesów rozwojowych w województwie także do podregionów typu NUTS 3. W Polsce istnieje obecnie 66 takich jednostek terytorialnych (podregionów), a od stycznia 2015 roku zgodnie z decyzją podjętą przez EUROSTAT ich liczba zwiększyła się do 72.

**G. Uwzględnienie otoczenia zewnętrznego obszaru województwa.** Dotychczas strategie wojewódzkie generalnie abstrahowały od procesów społeczno-gospodarczych mających miejsce w sąsiednich województwach. Znacznie częściej zwracano uwagę na znaczenie sąsiadujących z danym województwem krajów, różnicując sposób analizy wobec państw członkowskich Unii Europejskiej (miękką i łatwo przenikalną granicą) oraz innych krajów sąsiedzkich, położonych poza Unią Europejską (twardą, słabo przenikalną granicą, poddaną różnym reżimom i ograniczeniom). Nowym zjawiskiem jest uwzględnianie relacji dotyczącej granic morskich. Brak propozycji merytorycznych dotyczących sposobu podjęcia problemów międzywojewódzkich był słusznie krytykowany przez Komisję Europejską jako istotna słabość dokumentów strategicznych w Polsce. W większości strategii wojewódzkich obecnej generacji dostrzega się bezpośrednie otoczenie krajowe i zagraniczne, w postaci wyartykułowania czego oczekujemy od sąsiadów oraz w jakich tematach chcemy współpracować. W niektórych strategiach zapisy dotyczące problemów ponadregionalnych zostały uzgodnione z sąsiednimi województwami, tworząc płaszczyzny potencjalnej współpracy.

**H. Dodatkowe badania strategii wojewódzkich.** Już w poprzednich edycjach poszczególne strategie wojewódzkie były poddawane prognozie oddziaływania na środowisko. Było to szczególnie istotne w przypadku dokumentów określających listę priorytetowych projektów. Nowym zjawiskiem jest poddanie praktycznie wszystkich strategii wojewódzkich tej generacji ewaluacji *ex ante* przez niezależne zespoły eksperckie. Te dwa raporty stanowią na ogół załączniki do dokumentu strategii. Jak dotąd w żadnym województwie nie zastosowano promowanej przez Komisję Europejską analizy oddziaływania terytorialnego (*territorial impact assessment*).

**I. Monitoring i wskaźniki.** W poprzedniej generacji strategii wojewódzkich rejestrowaliśmy fascynację wielu samorządów wojewódzkich możliwością zestawiania różnorodnych wskaźników społeczno-gospodarczych w układach terytorialnych, dotyczących nie tylko warstwy diagnostycznej, ale także prognozowanych na koniec okresu wdrażania strategii. Ta wielka ilość wskaźników, często przypadkowych, sprawiała, że posługując się dowolną ich kombinacją można było często wyprowadzić dowolne wnioski odnośnie sukcesu względnie porażki strategii. Zarazem często

pracochłonność zebrania danych nie pochodzących z banku danych Głównego Urzędu Statystycznego była wysoka. W obecnej edycji strategii wojewódzkich rejestrujemy znacznie krótsze listy mierników, bardziej staranne procedury określania wartości docelowych oraz próbę przesuwania ciężaru z wskaźników wkładu względnie produktu na rzecz wskaźników rezultatu oraz oddziaływania. W wielu strategiach poprzedniej generacji brak było założeń monitorowania procesu ich wdrażania, zarówno w układzie rzeczowym jak też finansowym. W obecnej generacji strategii wojewódzkich zawarte są na ogół bardzo solidne propozycje dotyczące monitoringu w postaci nie tylko powoływania stosownych ciał oraz systematycznego przygotowywania raportów na temat wdrażania strategii, ale także rozwijania badań eliminujących luki wiedzy, czemu służą Regionalne Obserwatoria Terytorialne.

**J. Wdrażanie i finansowanie strategii wojewódzkiej.** W poprzednich edycjach generalnie brak było najczęściej rzetelnych szacunków dotyczących kosztów finansowania strategii. Wiele zapisów miało wyłącznie życzeniowy charakter. W dokumentach nowej generacji pojawiają się bardzo rzetelne szacunki potencjału finansowania strategii wojewódzkiej. Wskazują one między innymi na: znaczący potencjał finansowy polskich województw, wiodącą rolę inwestycji sektora prywatnego, możliwości wynikające ze stosowania instrumentów inżynierii finansowej oraz istotną rolę środków europejskich jako katalizatora procesów rozwojowych. Jeśli chodzi o system wdrażania coraz częściej pojawiają się propozycje decentralizacji oraz szerszego wprowadzenia różnych partnerów.

W Polsce nowym doświadczeniem jest programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych.<sup>17</sup> W roku 2008 strategia taka została przygotowana dla Polski Wschodniej jako podstawa szczególnej interwencji strukturalnej Unii Europejskiej na obszarze wymienionych wcześniej pięciu województw w latach 2007-2013.<sup>18</sup> Obecnie trwają prace nad nową edycją strategii Polski Wschodniej. W kwietniu 2013 roku przyjęto strategię dla Polski Południowej, obejmującą województwo Małopolskie i Śląskie. Trzecią taką inicjatywą jest strategia Polski Zachodniej obejmująca województwa: Dolnośląskie, Lubuskie, Opolskie, Wielkopolskie oraz Zachodniopomorskie, dla której w roku 2012 przygotowano Założenia Strategii. Te dwie ostatnie inicjatywy były wynikiem porozumienia

---

<sup>17</sup> Szlachta J., Zaleski J., *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 7- 8, s. 21- 46.

<sup>18</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Warszawa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2008 roku.

odpowiednich samorządów wojewódzkich. Horyzontem czasowym wszystkich tych dokumentów jest rok 2020. Partnerami tych trzech przedsięwzięć jest Rząd i samorządy odpowiednich województw, co powinno rozwiązać kwestię własności (*ownership*), co było podstawowym niedostatkiem wspomnianej już Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Tematyka tych trzech strategii makroregionalnych została zasadniczo ograniczona do problemów wspólnych dla wszystkich lub większości województw.

## 5. Najważniejsze wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy można jednoznacznie stwierdzić, że dzięki reformie ustrojowej państwa wprowadzonej od stycznia 1999 roku oraz europejskiej polityce spójności, z której Polska korzysta jako kraj członkowski od 1 maja 2004 roku, udało się zbudować średniookresową nowoczesną politykę rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie wojewódzkim (intraregionalną), bazującą na nowoczesnych dokumentach programowych przygotowanych w skali regionalnej. Kolejna trzecia już generacja strategii wojewódzkich, przygotowywanych w latach 2011-2013, stanowi niewątpliwie istotny postęp w stosunku do poprzedniej generacji tych szesnastu strategii pochodzących z lat 2005-2006.

Dzięki reformie ustrojowej państwa, podjętej w Polsce w roku 1998, stało się możliwe uprawianie kompleksowej polityki regionalnej na poziomie dużych województw, dysponujących kategorią własnych budżetów, a rządzonych przez wybieralne ciała przedstawicielskie. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej województwa te jako obszary typu NUTS 2 o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, czyli poniżej 75% produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca średniej Unii Europejskiej 27 według parytetu siły nabywczej, stały się ważnymi beneficjentami europejskiej polityki spójności. W latach 2007-2013 samorządy województw zarządzają około 36% środków tej polityki przekazywanych przez Komisję Europejską na rzecz Polski. W latach 2014-2020 w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego i innych wynikających z KSRR dokumentów wykonawczych zakłada się wzrost tego udziału do ponad 40%. Dzięki temu zbudowano umiejętności prowadzenia nowoczesnej polityki regionalnej przez Urzędy Marszałkowskie między innymi w zakresie: programowania, zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów.

Jednak już w latach 2014-2020 Mazowsze utraciło swój uprzywilejowany status, bowiem zostało zakwalifikowane jako region przejściowy o poziomie PKB na mieszkańca na poziomie 75-90% średniej UE 27 do mniejszej intensywności wsparcia

strukturalnego ze strony Unii Europejskiej. Po roku 2020 przynajmniej cztery kolejne województwa Polski przejdą do tej kategorii regionów przejściowych (Dolnośląskie, Pomorskie, Śląskie i Wielkopolskie), a Mazowsze jako region o PKB na mieszkańca powyżej średniej UE może liczyć jedynie na bardzo skromne i ograniczone rzeczowo współfinansowanie działań rozwojowych z Unii Europejskiej. Dlatego jeszcze w dekadzie lat dwudziestych XXI wieku niezbędne jest dokonanie głębokiej reformy modelu polityki regionalnej Polski, a wieloletnie finansowanie quasi europejskie na rzecz bogatszych regionów musi zostać podjęte w ramach budżetu krajowego. W innym przypadku może się okazać, że olbrzymi dorobek polityki regionalnej, w tym także dotyczący programowania, jaki zbudowany został w Polsce w ostatnich kilku latach w oparciu o środki strukturalne Unii Europejskiej, jest zagrożony.

Opóźnienia w tym zakresie mogą prowadzić do zaprzepaszczenia dorobku europejskiej polityki spójności w Polsce, polegającego między innymi na:

- zbudowaniu pierwszej generacji polityki rozwojowej w naszym kraju, prowadzonej w oparciu o wieloletnie dokumenty programowe,
- kreowaniu potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej, także na poziomie regionalnym, co umożliwiło znaczącą decentralizację tej polityki,
- ograniczeniu, a czasami nawet eliminacji różnorodnych deficytów, w tym administracyjnych oraz społeczeństwa obywatelskiego, co umożliwiło instytucjonalizację polityki rozwojowej,
- lepszym wykorzystaniu endogenicznych potencjałów rozwojowych kraju i poszczególnych regionów poprzez ich udostępnienie,
- ograniczeniu różnorodnych braków w zakresie podaźowych czynników produkcji, w tym dotyczących infrastruktury, siły roboczej oraz otoczenia biznesu itd.
- pozytywnym wpływie na stan koniunktury gospodarczej, jakie jest możliwe dzięki wydatkom ponoszonym w ramach tej polityki,
- sprawnym rozpowszechnianiu najlepszych światowych i europejskich praktyk (*best practices*) regionalnej polityki rozwojowej w różnych jej aspektach,
- wprowadzeniu monitoringu, ewaluacji, audytu oraz certyfikacji - jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk.

\* \* \*

Często niedoceniane jest olbrzymie znaczenie cywilizacyjne europejskiej polityki spójności, która umożliwia myślenie i działanie w kategoriach rozwojowych między innymi w małych i średnich przedsiębiorstwach, samorządach lokalnych,

organizacjach pozarządowych, instytucjach otoczenia biznesowego i sektorze akademickim oraz stosowanie uspołecznionych procedur planistycznych, uwzględniających różnych partnerów społecznych i gospodarczych. Zasadniczo poprawiła się także jakość administracji publicznej zaangażowanej w proces wdrażania europejskiej polityki spójności, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym.

### Literatura cytowana

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Bienias S., Gapski T., Jąkański J., Lewandowska I., Opalka E., Strzęboszewski P., *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- European Commission, Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28/09/2012.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge - London, 2001.
- Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Komisja Europejska, Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.
- Komisja Europejska, Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy, Bruksela, 16 listopad 2010.
- Komisja Europejska, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, SEC(2011)1141 wersja ostateczna i SEC(2011)11142 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 14.03.2012, COM(2011)615 final.
- Komisja Europejska, Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego



- Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Bruksela, SWD(2012)61 final część I i II, 14 marca 2012.
- Kot T., Weremiuk A., *Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Strategia Sprawne Państwo 2020, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 lutego 2013 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, Krajowy Program Reform 2011 (KPR), przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2011 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, 2012, Krajowy Program Reform, aktualizacja na lata 2012-2013, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 roku. Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lutego 2013 roku. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2008 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju, tekst uwzględniający dokonane w dniu 10 marca 2010 r. oraz 30 kwietnia 2011 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., kwiecień 2011, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Monitor Polski, 22 listopad 2012, poz. 882.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Założenia Umowy Partnerstwa. Załącznik, (Projekt), 16 listopad, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Nowy model zarządzania strategicznym rozwojem w Polsce. Materiał szkoleniowy cz. 1, 2 i 3, Warszawa.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 kwietnia 2012 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 roku, Warszawa.
- OECD, Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices, Paris, 31 March 2009.
- OECD, How Regions Grow. Trends and Analysis, Paris 2009.
- Szlachta J., Zaleski J., *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 7-8, s. 21-46.

---

Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10, s. 37-56.

(The) World Bank, *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC, 2009.