

**WNIOSKI I REKOMENDACJE  
DLA ŚWIADOMEGO KREOWANIA  
ŚCIEŻEK ROZWOJU  
W POLITYCE REGIONALNEJ I INNYCH  
POLITYKACH PUBLICZNYCH  
(Wojciech Dziemianowicz, Jacek Szlachta)**

**Abstract: Conclusions and Recommendations for Aware Creating of Development Paths in Regional Policy and Other Public Policies.** The goal of presented paper is to show growing importance of active public policy for socio-economic development of Polish regions. There is a description of general context of programming socio-economic development in Poland. After accession to EU in 2004 Poland developed set of programming documents on central level. Last document Responsible Development Strategy until 2030 was approved in 2017. In following part of that study there are presented issues of voivodship development strategies and regional innovation strategies. Intraregional policy managed by self-governments in context of innovativeness is also tackled. In final part conclusions and recommendations concerning regional policy are proposed.

**Keyword:** Public policy, regional development strategy, regional policy.

## 1. Kontekst programowania rozwoju w Polsce

Celem opracowania było udokumentowanie, w jaki sposób polityka regionalna uprawiana w Polsce generuje sprzyjające warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim kształtowania sytuacji społeczno-gospodarczej województw. Horyzont czasowy analizy dotyczy sytuacji mającej miejsce w XXI w., czyli po reformie ustrojowej z 1999 r. i po akcesji Polski do UE, jaka miała miejsce w 2004 r. Drugi etap reformy samorządowej doprowadził do powołania dużych województw rządowo-samorządowych, odpowiadającym obszarom typu NUTS 2 (Nomenclature of Units for Territorial Statistics), dysponujących własnymi budżetami, które są kierowane przez wybieralne ciała przedstawicielskie<sup>1</sup>. Akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiła korzystanie z instrumentów i środków europejskiej polityki spójności, a Polska stała się od

<sup>1</sup> *Nomenklatura Jednostek Terytorialnych Statystyki* jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej. Wyróżnia się obszary typu: NUTS 1 (makroregiony), NUTS 2 (regiony) oraz NUTS 3 (subregiony). NUTS 2 są podstawowymi jednostkami europejskiej polityki spójności Unii Europejskiej.

2007 r. największym beneficjentem Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSD) Unii Europejskiej.

Należy zwrócić uwagę na fakt istotnych przewartościowań doktrynalnych dotyczących rozwoju regionalnego w ostatniej dekadzie. Były one związane m.in. z: nową geografiami ekonomiczną [Krugman 1995; Fujita *et al.* 2001], polityką opartą na miejscach [Barca 2009] oraz z przestrzenią przepływów [Castells 1996, 1997]. Dla adaptacji tych doświadczeń do ram poszczególnych polityk publicznych kluczowe znaczenie miały Bank Światowy i OECD [*The World Bank* 2009; Gill 2010; *OECD* 2009a, 2009b]. W konsekwencji zaczęto nawet pisać o nowym paradygmacie rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym kwestie terytorialne mają istotne znaczenie dla kształtowania tych procesów (*territory matters*) [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014].

W tekście tym zostały zasadniczo pominięte dokumenty na poziomie europejskim, które szczegółowo omówiono w innym tekście tej książki zatytułowanym: *Szansa na zmianę ścieżek słabo rozwiniętych regionów w świetle polityk UE* [Szlachta 2017]. Warto jednak zaznaczyć, że w Polsce w ramach EFSD jest finansowane ok. 50% inwestycji publicznych, ze względu na ich wartość. Polska przyjęła zdecentralizowany model wdrażania europejskiej polityki spójności, bowiem na poziomie wojewódzkim jest zarządzane ok. 40% środków EFSD. Dzięki temu samorządy województw dysponowały znacznymi środkami na prowadzenie aktywnej polityki regionalnej, a Regionalne Programy Operacyjne Unii Europejskiej stały się ważnym instrumentem wdrażania strategii rozwoju regionalnego. W perspektywie budżetowej 2007-2013 było to ok. 18 mld euro Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zarządzanego w ramach regionalnych programów operacyjnych i niecałe 7 mld euro Europejskiego Funduszu Społecznego, uruchamianego w ramach zdecentralizowanych osi priorytetowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, zarządzanych na poziomie województw. Natomiast w latach 2014-2020 jest to kwota ok. 32 mld euro, czyli więcej niż w jakimkolwiek kraju członkowskim UE poza Polską.

Oczywiście oznaczało to także, że podstawowe dokumenty średniookresowe w Polsce, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym, powstawały w rytmie wieloletniego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, mającego miejsce w Unii Europejskiej. Dostosowywały one działania podejmowane na poziomie krajowym i regionalnym do modelu i założeń zawartych w kolejnych edycjach dokumentów programowych Unii Europejskiej, dotyczących w ostatnich czterech wieloletnich okresach programowania siedmiu lat. Dostosowanie do obowiązującej w Unii Europejskiej zasady n+2 lub n+3 w zakresie płatności oznaczało, że typowy był ok. dziesięcioletni horyzont czasowy tych dokumentów programowych.

Analiza zawarta w tym opracowaniu uwzględnia politykę interregionalną, czyli rządu wobec województw oraz politykę intraregionalną, czyli polityki podejmowane ze strony upodmiotowionych samorządów wojewódzkich. Uwaga została skoncentrowana na dokumentach średniookresowych, jakie zostały przygotowane w Polsce już po akcesji do Unii Europejskiej, czyli po 2004 r.

W ostatnich latach powstało kilka wartościowych podręczników, opisujących na czym polegają dobre strategie zarządzania rozwojem [Dziemianowicz *et al.* 2012]. Z punktu widzenia tego tematu badawczego podstawowe kryteria oceny czy analizowane dokumenty umożliwiają skuteczną zmianę ścieżki rozwojowej danego obszaru są następujące:

- Czy strategia zawiera analizę strategiczną typu SWOT lub inną, która umożliwia określenie silnych i słabych stron, szans i zagrożeń?
- Czy strategia koncentruje uwagę, środki i działania na sferach i obszarach problemowych, czy też zakłada przede wszystkim rozwijanie i wykorzystywanie potencjałów rozwojowych?
- Czy strategia zawiera różne scenariusze polityki regionalnej i innych polityk publicznych; co umożliwia dokonywanie wyborów i dopasowanie priorytetów do kontekstu rozwojowego regionu?
- Czy strategia zawiera misję i wizję akceptowanego stanu docelowego, zakładającą zasadniczą zmianę pozycji danego obszaru, kraju względnie regionu?
- Czy strategia zawiera tak zwaną mapę drogową, czyli ścieżkę przejścia od wyjściowej pozycji i struktury do docelowego stanu, zawierając propozycje hierarchizacji i kolejności proponowanych działań?
- Czy strategia powstawała w sposób uspołeczniony, czyli z udziałem najważniejszych partnerów oraz przy aktywnej partycypacji danej społeczności?
- Czy strategia zawiera elementy umożliwiające skuteczne podjęcie nowych wyzwań typu dzikich kart (*wild cards*) czy czarnych łabędzi (*black swans*) [Taleb 2007]?
- Czy strategia podejmuje kwestie finansowania przewidywanych działań oraz czy zawiera w stosownej skali propozycje mierników służących ocenie jej realizacji [Kot, Weremiuk 2012]?

## **2. Pierwsza generacja średniookresowych dokumentów programowych w Polsce na poziomie krajowym**

Pierwszy kompletny wieloletni okres programowania interwencji europejskiej polityki spójności w Polsce dotyczył lat 2007-2013. Uczestnictwo Polski w europejskiej polityce spójności oznaczało potrzebę przygotowania dokumentów strategicznych ilustrujących intencje i zamierzenia rozwojowe Polski, jakie będą realizowane z udziałem funduszy Unii Europejskiej. Podjęto także działania służące uporządkowaniu myślenia strategicznego w Polsce. Wyrazem tego było m.in.: przygotowanie dokumentu długookresowego, określającego założenia polityki gospodarczej do roku 2030; przygotowanie kompleksowych strategii średniookresowych, pierwszej w horyzoncie roku 2015, drugiej w horyzoncie roku 2020, wreszcie uporządkowanie systemu programowania rozwoju [MRR 2011], polegające m.in. na uchyleniu wielu strategii o wątpliwej wartości.

Ocena programowania na poziomie krajowym uwzględnia kluczowe dokumenty, takie jak: 1. Długookresową strategię rozwoju kraju i koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju w horyzoncie czasowym roku 2030. 2. Średniookresową strategię rozwoju kraju do roku 2020 i Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego [*Ministerstwo Rozwoju Regionalnego* 2012]. 3. Dodatkowo uwzględnione zostały dokumenty na lata 2007-2013 i 2014-2020 uzgodnione z Komisją Europejską ze względu na ich znaczenie dla kształtowania rozwoju polskich regionów oraz przyjęta w roku 2017 Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju [*Ministerstwo Rozwoju* 2017]. Katalog ten obejmuje następujące strategie:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2030 [*Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji* 2013],
- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020 [*MRR* 2012],
- Dziewięć kompleksowych strategii średniookresowych do roku 2020, w tym Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego [*MRR* 2010]<sup>2</sup>,
- Polityka miejska do roku 2023 [*MRR* 2015],
- 16 strategii wojewódzkich, w zdecydowanej większości do roku 2020, niektóre do roku 2025,
- 4 strategie makroregionalne: Polski Wschodniej, Polski Zachodniej, Polski Południowej oraz Polski Centralnej, obejmujące w sumie 14 województw,
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

**Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju** (KPZK) jest bardzo istotnym dokumentem dla planowania przestrzennego w Polsce, opracowywanym raz na kilka lat, w wyniku bardzo długotrwałego procesu konceptualizacji [*MRR* 2011a]. Najnowsza KPZK przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2011 r. dotyczy 2030 r. Metodologia konstrukcji KPZK właściwa planowaniu przestrzennemu, intrygujący charakter, a także brak mapy drogowej utrudnia bezpośrednio wykorzystanie operacyjne tego dokumentu dla kształtowania korzystnych trajektorii rozwojowych polskich regionów.

Dokument **Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju** przyjęty przez Radę Ministrów w 2013 r. zarysowywał perspektywy rozwojowe Polski. Dokument ten zawiera zestaw bardzo wartościowych esejów na temat najważniejszych wyzwań długookresowych, przed jakimi stoi nasz kraj. Jako wyzwania rozwojowe wyróżniono: 1. Wzrost konkurencyjności; 2. Sytuację demograficzną; 3. Wysoką aktywność zawodową oraz adaptacyjność zasobów pracy; 4. Odpowiedni potencjał instytucjonalny; 5. Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne; 6. Gospodarkę opartą na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego; 7. Solidarność i spójność regionalną; 8. Poprawę spójności społecznej; 9. Sprawne państwo oraz 10. Wzrost kapitału społecznego Polski. Jako kluczowe decyzje wymieniono: 1. Trwa-

<sup>2</sup> Szczegółne znaczenie dla zmian prorozwojowych mają dwie strategie: [*Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji* 2013b] oraz [*Ministerstwo Gospodarki* 2013].

1. Zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych; 2. Realokację w wydatkach publicznych na rzecz rozwoju; 3. Zbilansowanie systemu ubezpieczeń społecznych; 4. Wprowadzenie warunków do wzrostu oszczędności i inwestycji; 5. Aktywizację rezerw na rynku pracy; 6. Łączenie ambicji zawodowych i aspiracji życiowych; 7. Lepszy start życiowy i zawodowy młodych; 8. Polska krajem migracji netto; 9. Efektywny model usług publicznych i zapewnienie bezpieczeństwa obywateli; 10. Dostępność i wysoką jakość usług zdrowotnych oraz międzysektorowe działania; 11. Unowocześnienie i poprawę jakości edukacji; 12. Dopasowanie edukacji do potrzeb zmieniającej się gospodarki i społeczeństwa; 13. Warunki do prorozwojowego impetu cyfrowego; 14. Konkurencyjność nauki i rozwój B+R oraz innowacyjności przedsiębiorstw; 15. Warunki dla nowych przewag konkurencyjnych; 16. Tworzenie warunków dla spójności terytorialnej; 17. Zwiększenie dostępności transportowej; 18. Rozwój sieci metropolitalnej; 19. Poprawę cywilizacyjnych warunków życia na wsi; 20. Warunki dla bezpieczeństwa żywnościowego; 21. Modernizację infrastruktury i bezpieczeństwo energetyczne; 22. Poprawę warunków środowiskowych, ograniczenie ryzyka związanego ze zmianami klimatu; 23. Zniesienie barier dla biznesu; 24. Usprawnienie działalności państwa; a także 25. Tworzenie warunków do budowy kapitału społecznego.

W sumie w warstwie diagnostycznej dokument ten można uznać za niemal kompletny, jednak jako podstawa konfigurowania konkretnych działań rozwojowych wyprzedzających dany region ze strefy niedorozwoju społeczno-gospodarczego jest mało użyteczny.

Kluczowym dokumentem średniookresowym w Polsce jest **Strategia Rozwoju Kraju (SRK) 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka**, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. (Monitor Polski, 22 listopada 2012 r., poz. 882) [MRR 2012b]. SRK 2020 zawiera następujące części: Miejsce i rola SRK, Uwarunkowania i trendy rozwojowe do 2020, Wizja Polski 2020, Cel strategiczny i obszary interwencji Ramy prawne, obowiązujące dokumenty krajowe i unijne; Obszar strategiczny 1 – sprawne i efektywne państwo; Obszar strategiczny 2 – konkurencyjna gospodarka; Obszar strategiczny 3 – spójność społeczna i terytorialna; Ramy realizacyjne (ramy finansowe i system realizacji; Kluczowe decyzje w perspektywie 2030 r., Strategiczne zadania państwa w perspektywie 2030 r.), a także Wskaźniki. Do SRK zostały dołączone trzy załączniki zatytułowane: Diagnoza na potrzeby strategii rozwoju kraju; Wyniki oceny oddziaływania na środowisko SRK, a także Raport z konsultacji społecznych.

Była ona podstawą negocjowania wsparcia dla Polski z EFSI w latach 2014-2020. W SRK wskazano, że ta średniookresowa strategia jest podstawą wszystkich strategii do 2020 r. Elementami wizji Polski w 2020 r. są przekształcenia instytucjonalne utrwalające sprawne państwo, a wyrazem tego będzie wyższa jakość funkcjonowania instytucji publicznych oraz aktywna rola kapitału społecznego. Zakłada się efektywny rozwój społeczno-gospodarczy, spójność społeczno-gospodarczą i teryto-

rialną 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 2020 r. 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 2020 r. zostały w ostatnich latach skorygowane w dół. Z kolei w konsekwencji migracyjnego ubytku ludności wskaźniki *per capita* są korygowane w górę.

Wyróżniono trzy obszary strategiczne interwencji: (1) sprawne i efektywne państwo; (2) konkurencyjną gospodarkę oraz (3) spójność społeczną i terytorialną. Jest to nowatorska konwencja, bowiem w dotychczasowych strategiach w Polsce jeszcze nigdy nie eksponowano w taki sposób znaczenia sprawnego i efektywnego państwa. 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 analitycznym 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 *Strategii Rozwoju Kraju* w przypadku większości jej celów i kierunków interwencji.

***Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*** została przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r. [MRR 2010]. Znaczenie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)* do 2020 r. wynikało m.in. z następujących przyczyn: była to pierwsza przymiarka do alokacji funduszy UE na lata 2014-2020; miało miejsce zintegrowanie polityki interregionalnej i intraregionalnej oraz założono przejście od polityki regionalnej stanowiącej kanał redystrybucji środków do polityki ukierunkowanej na wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych.

Dokument *KSRR* zawiera następujące części: 1. Wprowadzenie – potrzeba zmian; 2. W kierunku nowej polityki regionalnej; 3. Najważniejsze wyzwania poli-

tyki regionalnej do roku 2020; 4. Podstawowe zasady polityki regionalnej; 5. Wizja i cel strategiczny rozwoju regionalnego; 6. Cele polityki regionalnej do roku 2020; 7. System realizacji KSRR oraz 8. Ramy finansowe.

Jako strategiczne wyzwania stojące przed polityką regionalną w Polsce określono:

1. Lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów.
2. Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych.
3. Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji.
4. Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.
5. Poprawę jakości zasobów pracy.
6. Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.
7. Ochronę 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.

Podstawowe zasady polityki regionalnej określono następująco: 1. Koncentracja geograficzna czego wyrazem są obszary strategicznej interwencji; 2. Koncentracja tematyczna; 3. Partnerstwo i współpraca; 4. Warunkowość; 5. Podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji; 6. Zintegrowane podejście terytorialne; 7. Koordynacja z politykami krajowymi i instrumentami wsparcia o charakterze terytorialnym oraz z polityką spójności i innymi politykami UE; 8. Subsydiarność; 9. Wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego, a także 10. Zrównoważony rozwój.

Wizja Polski w 2020 r. według *KSRR* uwzględnia następujące elementy:

Przekształcenia instytucjonalne utrwalające sprawne państwo – wyższa jakość funkcjonowania instytucji publicznych, aktywna rola kapitału społecznego; efektywny rozwój społeczno-gospodarczy i wysoka konkurencyjność gospodarki – wzrost gospodarczy zapewniający Polsce ok. 75% poziomu PKB *per capita* UE w 2020 r., gospodarka oparta na wiedzy, nowoczesna infrastruktura, rozwój kapitału ludzkiego – kluczowymi atutami konkurencyjności; spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna – większa spójność terytorialna, dostępność usług publicznych, szeroka skala szans rozwoju jednostki, mądra i efektywna integracja społeczna.

Cel strategiczny KSRR to: efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym. Ocze-

kiwane cechy polskich regionów w 2020 r. to: Konkurencyjność i innowacyjność; Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; Skuteczność, efektywność i partnerstwo w realizacji celów rozwojowych, a także Bezpieczeństwo ekologiczne, wysoki poziom i skuteczność ochrony środowiska oraz zasobów przyrodniczych.

Jako kluczowe cele polityki regionalnej w Polsce zaproponowano:

1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów.
2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych.
3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań ukierunkowanych terytorialnie.

Kierunki działań w ramach celu konkurencyjność to: 1. Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych; 2. Tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych (wewnętrzna dostępność komunikacyjna, miasta subregionalne, potencjał obszarów wiejskich, specjalizacja terytorialna); 3. Budowa podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne, 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.

Kierunki działań proponowane w ramach celu spójność to: 1. Wzmacnianie spójności w układzie krajowym; 2. Wzmacnianie obszarów wiejskich o najniższym dostępie mieszkańców do dóbr i usług; 3. Rewitalizacja miast i innych obszarów tracących funkcje; 4. Przewyciężenie niedogodności związanych z położeniem przygranicznym (szczególnie wzdłuż granic zewnętrznych UE); 5. Zwiększenie dostępności do ośrodków wojewódzkich, szczególnie na obszarach o najniższej dostępności.

Kierunki działań proponowane w ramach celu sprawność to: 1. Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej; 2. Poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich wymiarem terytorialnym; 3. Przebudowa i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej, a także 4. Budowanie kapitału społecznego na podstawie sieci.

W ostatnich kilkunastu latach nastąpiło zasadnicze przewartościowanie w doktrynie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w świecie na rzecz polityki miejskiej [The World Bank 2009]. Konsekwencje przewartościowań na rzecz polityki miejskiej w UE wynikają z pozytywnej percepcji rosnącego znaczenia miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego Europy, opartego na nowoczesnych czynnikach wytwórczych, co oznacza przesunięcia alokacji europejskiej polityki spójności na rzecz konkurencyjności. Rola miast jest w tym przypadku kluczowa. Pojawiło się oczekiwanie Komisji Europejskiej, że kraje członkowskie przygotują dokument średniookresowy dotyczący polityki miejskiej. W 2015 r. także w Polsce taki do-

kument zatytułowany *Krajowa Polityka Miejska 2023*, został opracowany i przyjęty przez Radę Ministrów 20 października 2015 r. [*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015*]. *Krajowa Polityka Miejska* została przygotowana w horyzoncie czasowym roku 2023, zgodnie z zasadą n+3, zakładająca finansowanie zobowiązań płatniczych UE z lat 2014-2020 do końca 2023 r.

Konsekwencje przewartościowań na rzecz polityki miejskiej w UE to m.in.: priorytet dla rozwoju funkcji metropolitalnych, konieczność wspierania współpracy miast w różnych układach; konieczność zasadniczej poprawy w zakresie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych z największych ośrodków miejskich; wprowadzenie zintegrowanego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego miasta i powiązanego z nim obszaru funkcjonalnego.

Wyzwania dla Polski w sferze polityki miejskiej wynikające z przesłanek europejskich to: Ułożenie relacji pomiędzy regionalnym a miejskim wymiarem rozwoju społeczno-gospodarczego; Zaadresowanie kwestii obszarów metropolitalnych; Stymulowanie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych wykorzystując metropolie i inne ośrodki miejskie; Wykorzystanie potencjału ośrodków subregionalnych i lokalnych w procesach rozwojowych; a także Zbudowanie nowoczesnego dokumentu programowego dotyczącego krajowej i regionalnych polityk miejskich.

### **Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**

Prace nad *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)* podjęto wiosną 2016 r., od sierpnia 2016 r. odbywały się konsultacje społeczne, a w lutym 2017 roku Rada Ministrów przyjęła SOR. Idea opracowania nowego dokumentu programowego była bezpośrednią konsekwencją zmiany układu politycznego rządzącego w Polsce po wyborach parlamentarnych z 2015 r. Istotne przesłanki merytoryczne dla SOR wynikały nie tylko ze zmian politycznych w adresowanych priorytetach, ale z opisanego już w tym tekście niskiego przełożenia priorytetów, celów i działań strategii na konkretne efekty czytelne dla społeczeństwa i gospodarki. Kolejną przesłanką była potrzeba wydłużenia horyzontu czasowego średniookresowego programowania rozwoju, dlatego SOR zawiera podwójny horyzont czasowy, pośredni 2020 i docelowy 2030. Zakłada się, że SOR będzie podstawą polityki gospodarczej Rządu oraz negocjowania kolejnej wieloletniej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej.

Struktura SOR jest następująca: 1. Wyzwania rozwojowe kraju; 2. Nowy model rozwoju; 3. Zasady realizacji SOR; 4. Cel główny, cele szczegółowe i oczekiwane rezultaty; 5. Opis głównych procesów koncentracji działań; 6. Obszary wpływające na osiągnięcie celów SOR; 7. Podstawowe źródła finansowania strategii oraz 8. System koordynacji i realizacji strategii.

SOR identyfikuje jako podstawowe wyzwanie potrzebę nowych impulsów rozwojowych. Pułapki rozwojowe dotyczą: średniego dochodu, braku równowagi, przeciętnego produktu, demografii, słabości instytucjonalnej, niekorzystnych megatrendów, bardzo umiarkowanych prognoz rozwojowych Polski do 2030 r. oraz trudności

zachowania średniookresowej stabilności makroekonomicznej. Nowy model rozwoju proponowany przez *SOR* zakłada następujące założenia: Rozwój z myślą o przyszłych pokoleniach; Trwały wzrost gospodarczy oparty na innowacyjnych firmach; Podstawą gospodarki są silne przedsiębiorstwa; Pomnażanie kapitału polskiego kluczem; Niezbędna jest nowoczesna infrastruktura służąca gospodarce i jakości życia; Najlepsza inwestycja to inwestycje w ludzi; Podstawą jest rozwój włączający a nie wykluczający; Rozwój powinien być zrównoważony terytorialnie; Państwo powinno być bardziej aktywne, a Solidne finanse publiczne są fundamentem rozwoju. *SOR* określa następujące zasady realizacji: Państwo umiejące wybrać, Integracja działań – większy efekt synergii, Polska silna współpracą, Polska aktywnym graczem o kształt UE oraz Potencjał kapitału krajowego i znaczenie oszczędności.

Cel główny *SOR* to tworzenie warunków do wzrostu dochodów mieszkańców Polski z jednoczesnym wzrostem spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym. Cel szczegółowy 1 to trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach zakładający: wzrost konkurencyjności globalnej przemysłu; zwiększenie innowacyjności polskich przedsiębiorstw; Nowoczesne instrumenty rozwoju firm. Zmniejszenie barier rozwojowych dla przedsiębiorczości. Zwiększenie konkurencyjności rolników i przetwórców rolno-spożywczych; trwałe zwiększenie stopy inwestycji i ich jakości w dłuższej perspektywie przy większym wykorzystaniu środków krajowych; zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki, a także zwiększenie eksportu towarów zaawansowanych technologicznie.

Cel szczegółowy 2 to rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony. W jego ramach zakłada się: poprawę dostępności usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne; wzrost i poprawę wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy; a także zrównoważony rozwój wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych. Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie na wszystkich szczeblach.

Cel szczegółowy 3 to skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu. W ramach tego celu zakłada się: uproszczenie prawa zapewniające lepsze warunki dla działalności gospodarczej i potrzeb obywateli; inkluzywne i skuteczne instytucje publiczne – dostępne i otwarte dla obywateli oraz przedsiębiorców. Elementy to: budowa zintegrowanego systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego; cyfrowe państwo usługowe; stabilne, efektywne i zrównoważone finanse publiczne; a także wykorzystanie środków z budżetu UE w sposób przekładający się na trwałe efekty rozwojowe zapewniające możliwość dalszego dynamicznego i równomiernego wzrostu społeczno-gospodarczego. Określono także obszary wpływające na osiągnięcie celów strategii, jakimi są: poprawa jakości kapitału ludzkiego; zwiększenie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju; zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa warunków świadczenia usług związanych z przewozem

towarów i pasażerów, zapewnienie równego i powszechnego dostępu do energii pochodzącej z różnych źródeł; rozwój potencjału środowiska naturalnego na rzecz obywateli i przedsiębiorców, a także poprawa odporności państwa na współczesne zagrożenia i zdolności przeciwdziałania im; a także zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego jako warunek rozwoju kraju.

Format opisu poszczególnych obszarów interwencji proponowanych w ramach *SOR* jest następujący: diagnoza; cel i oczekiwane efekty; wskaźniki uwzględniające wartość bazową, pośrednią oraz docelową; kierunki interwencji oraz projekty strategiczne, przewidziane do przygotowania i realizacji do 2020 r. Towarzyszy temu bardzo szczegółowa identyfikacja nowych rozwiązań legislacyjnych niezbędnych dla wdrożenia *SOR* oraz powołania nowych instytucji publicznych, chociaż brak jest selekcji ważności oraz wyszacowania kosztów.

W ramach *SOR* zidentyfikowano źródła finansowania w horyzoncie 2020 r., a są to:

- Publiczne fundusze krajowe, w tym: budżet państwa, środki jednostek samorządu terytorialnego, państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze (NCN, ARiMR, NCBiR), fundusze zarządzane w ramach Polskiego Funduszu Rozwoju;
- Publiczne środki wspólnotowe, w tym: fundusze unijne, programy i inicjatywy europejskie, norweski mechanizm finansowy i mechanizm finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- Inne źródła zagraniczne; Środki prywatne, w tym sektora bankowego i potencjał inwestycyjny przedsiębiorstw; Potencjał inwestycyjny spółek Skarbu Państwa.

System koordynacji i realizacji *SOR* określa koordynację strategiczną przez Radę Ministrów i Komitet Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju jako ośrodek zarządzania gospodarczego, w tym Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju oraz inne podmioty, takie jak: Komitet ds. Umowy Partnerstwa, Międzyresortowy Zespół ds. Strategii „Europa 2020”, Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Surowcowej Państwa, Rada ds. Innowacyjności, Ośrodek analityczny (centrum studiów strategicznych). System operacyjny koordynacji i realizacji strategii zawiera: Komitet Monitorujący *SOR*, odpowiedzialny za: cykliczny przegląd stanu wdrażania projektów kluczowych i flagowych oraz coroczne sprawozdania ze stanu wdrażania strategii, spójność pomiędzy poszczególnymi politykami; przebieg finansowania; monitorowanie *SOR* w układzie regionalnym oraz ewaluację i monitoring rzeczowy i finansowy *SOR*.

### **Strategie wojewódzkie**

Krótki – w kontekście procesów długiego trwania – okres funkcjonowania samorządowych województw w Polsce obejmujący niecałe dwudziestolecie, zawiera w sobie aż trzy fale tworzenia dokumentów strategicznych. Aktualne strategie rozwoju województw można nazwać dokumentami trzeciej generacji [Szlachta 2013], nie tylko ze względu na liczbę porządkową, ale przede wszystkim na jakościową zmianę, jaka dokonała się w zarządzaniu strategicznym, choć oczywiście nie w każdym regionie.

Analiza strategii wojewódzkich musi uwzględniać fakt, że dokumenty te są obligatoryjne, za których przygotowanie i realizację odpowiadają zarządy województw<sup>3</sup>.

Sięgając do pierwszych strategii wojewódzkich warto odnotować, że część z nowo utworzonych samorządów mogła skorzystać ze środków europejskich przeznaczonych na tworzenie dokumentów strategicznych. Ważnym czynnikiem determinującym prace strategiczne było to, że dotychczasowe doświadczenia w budowaniu strategii wojewódzkich były dość słabe. Nie chodzi tylko o to, że więcej było województw. W układzie 49 jednostek terytorialnych, przy braku podmiotowości samorządowej na poziomie regionu, i słabej możliwości operacjonalizacji tych dokumentów, były one raczej przejawem prób myślenia o województwach w sposób możliwie zorganizowany. Działania takie, służące rozwojowi myślenia strategicznego, były współfinansowane ze środków przedakcesyjnych w regionach wymagających restrukturyzacji.

Prowadzone w latach 1999-2000 prace, bazujące na pewnym entuzjazmie, ale również obarczone wieloma problemami zarządów województw (nawet natury infrastrukturalno-bytowej), musiały przezwyciężyć różnorodne problemy związane ze *stricte* procesem budowania strategii. Żuber [2000], wymienia m.in.:

- brak wskazania ustawowego terminu przyjęcia pierwszej strategii;
- różnorodność horyzontu czasowego strategii;
- różnorodność podejścia do kwestii konsultacji społecznych;
- nacisk lobby regionalnych na konkretne rozwiązania;
- słabość promocji kierunków rozwoju, ważnych z punktu widzenia rządu, by te mogły przekładać się na proponowane cele i kierunki rozwoju w województwach;
- słabość podejścia do monitoringu i ewaluacji.

Listę tę można rozszerzyć o kilka innych elementów, natury czysto strategicznej. Przykładowo w woj. warmińsko-mazurskim zdecydowano się na szeroki udział interesariuszy w procesie budowy dokumentu, co skutkowało aż ośmioma celami strategicznymi, gdy dokładnie tyle grup strategicznych powołano.

Drugi dość kluczowy problem, będący konsekwencją szerokiego społecznienia i dużych oczekiwań zmian, to próby wprowadzenia do strategii możliwie wszystkich istotnych problemów, które doskwierały województwom. Nie należy tego problemu mylić z opisywanym dość fałszywie stawianym dylematem: „strategia samorządu czy strategia regionu” [por. Gorzelak, Jałowiecki 2001]. Początek reformy budował duże oczekiwania samorządów województw na realne możliwości wpływu na sytuację w regionach. Dlatego w licznych strategiach znajdowały się zapisy wychodzące poza możliwości bezpośredniego wpływu marszałków na dane zagadnienie. Jednak praktyka pokazała, że wpływ pośredni można mieć zawsze, a rozwój sytuacji wyraźnie pokazał, że otwartość na czynniki „poza wpływem bezpośrednim” była dobrym

<sup>3</sup> [Dziennik Ustaw, 1998, nr 91 poz. 576 *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*]. Niemal co roku pojawia się znowelizowany kolejny tekst jednolity tej *Ustawy*.

rozwiązaniem. Ponadto, zarządzanie regionem powinno opierać się na umiejętności mobilizowania zasobów (również czyichś) na rzecz celów, które powinna osiągać dana organizacja. Niestety, słuszne podejście „strategia regionu”, zostało wypaczone w wielu miejscach przez naciski różnych grup interesu, ale także próby podporządkowywania strategii oczekiwanym środkiem unijnym.

Strategie drugiej generacji, które również doczekały się różnych podsumowań miały kilka cech charakterystycznych:

- ich aktualizacja odbywała się w latach 2005-2006, gdy trwały zaawansowane dyskusje na temat unijnej perspektywy 2007-2013, co determinowało w licznych miejscach sposób myślenia o celach strategicznych;
- wszystkie województwa miały własne przemyślenia na temat swoich strategii, mogły również porównać się z pozostałymi regionami, co pomogło niektórym regionom zmienić podejście stosowane w pierwszej generacji;
- pierwszy okres strategiczny pokazał ułomność próby „zadowolenia wszystkich”, a jednocześnie płynące sygnały ze strony UE, wyraźnie skłaniały zespoły strategiczne do prób koncentracji planowanych kierunków działań;
- pojawiły się pierwsze próby większej koncentracji na uwarunkowaniach przestrzennych rozwoju;
- w znacznie szerszym stopniu zaczęto uwzględniać wymagania spójności strategii wojewódzkich w dokumentach krajowych.

Trzecia generacja strategii wojewódzkich była podporządkowana kończącej się perspektywie 2007-2013, ale również samorządy wojewódzkie i interesariusze potrafili ocenić przydatność strategii z punktu widzenia przygotowywania przyszłych regionalnych programów operacyjnych. Skutkowało to wciąż ukierunkowaniem myślenia na przyszłą politykę i cele rozwojowe UE, ale również pozwalało wyraźnie podjąć tematy – wyzwania wspólne dla różnych poziomów administracji (np. innowacyjność).

Analizy tych dokumentów pozwalają wskazać wiele cech, dających podstawę do nazywania ich strategiami trzeciej generacji:

- wyraźne nastawienie na umiejętne przygotowanie planu strategicznego pod maksymalne wykorzystanie zewnętrznych uwarunkowań (polityka krajowa i europejska);
- silna terytorializacja, przejawiająca się nie tylko w samych analizach diagnostycznych, ale przede wszystkim w terytorialnym ukierunkowaniu celów rozwoju;
- otwartość, kojarzona z elastycznością – samorządy wiedziały, że konkretne zapisy projektów mogą być przyczyną trudności w późniejszym ich finansowaniu, dlatego strategie (słusznie) posługują się wieloma uogólnieniami;
- w części przypadków strategie wojewódzkie dawały podstawę do wskazania przyszłych inteligentnych specjalizacji mówiąc o specjalizacjach regionalnych (łódzkie, podlaskie), a warmińsko-mazurskie identyfikuje *stricte* inteligentne specjalizacje już w strategii wojewódzkiej.

Mimo tych licznych i kluczowych podobieństw, przegląd analiz SWOT w tych dokumentach, pozwolił wskazać wiele odmienności między województwami.

- Strategie wojewódzkie dostrzegają najczęściej w analizach SWOT potencjały przestrzenne, w drugiej kolejności – gospodarcze. Istotne jest, że tego typu potencjały wskazywane są we wszystkich województwach.
- Nieco rzadziej zwraca się uwagę na potencjały przyrodniczo-kulturowe oraz potencjały instytucjonalne. W różnych województwach sporadycznie brak wskazań tego typu potencjałów.
- Relatywnie najrzadziej wskazywane są potencjały demograficzno-społeczne.

### Regionalne strategie innowacji

Prace nad pierwszymi regionalnymi strategiami innowacji w Polsce zaczęły się w 2000 r., gdy rozpoczęto w pięciu województwach (opolskie, śląskie, wielkopolskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie) realizację projektów RIS-NAC<sup>4</sup>. Rok później rozpoczęły się przygotowania strategii w pozostałych województwach, z wyjątkiem mazowieckiego<sup>5</sup>. Pierwsze RIS-y miały odwoływać się do *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*, jednak nie miały silnego osadzenia prawnego.

Pierwsza generacja RIS-ów doczekała się licznych podsumowań, w których zwracano uwagę np. na kwestie struktury dokumentów, rozwiązania problemu monitoringu, czy relacji tych dokumentów ze strategiami wojewódzkimi [Klepka 2005; Błachnio 2005]. Ważnym elementem tych diagnoz była ocena priorytetów rozwojowych regionów w zakresie innowacji. Do kluczowych wniosków dotyczących priorytetów pierwszych RIS, Klepka [2005] zalicza np.:

- skupienie uwagi na budowaniu infrastruktury innowacji (w mniejszym stopniu mówi się o systemach innowacji);
- zwrócenie uwagi na zagadnienia kultury innowacji oraz konieczności promocji innowacji;
- przywiązywanie znaczenia do rozwoju sieci innowacji;
- konieczność rozwoju systemu kształcenia;
- umieszczenie małych i średnich przedsiębiorstw w centrum uwagi w zakresie rozwoju innowacji w regionie;

Mankamentem tych dokumentów była ich słaba operacjonalizacja z punktu widzenia możliwości finansowania przyjmowanych rozwiązań. Dlatego też – nawet do dziś – realizacja strategii innowacji odbywa się „przy okazji” realizacji strategii wojewódzkiej. Na konto wojewódzkiej polityki innowacyjności wpisywane są wszystkie projekty, które mają znamiona innowacyjnych, lub kojarzone mogą być z unowocześnianiem systemów produkcji, nowymi usługami, zakupami nowych technologii *etc.*

Jednak ze względu na swoje mniejsze polityczne znaczenie, w pracach nad RSI – szczególnie tych pierwszych – udawało się wprowadzać zapisy, które nie przebijają

<sup>4</sup> Projekty w ramach 5 Programu Ramowego polegające na wsparciu regionów z krajów kandydujących w budowie RIS-ów. Projekt zakładał współpracę regionu np. z Polski z regionem ze starej UE, który miał już przygotowaną strategię innowacji.

<sup>5</sup> Województwa te otrzymały granty Komitetu Badań Naukowych na przygotowanie RIS.

ły się do pierwszych strategii wojewódzkich. Dyskusja o innowacjach na poziomie regionalnym dotyczyła zazwyczaj szczególnej roli uczelni, innowacyjnych branż, aktywnego otoczenia biznesowego i budowania relacji między tymi grupami podmiotów. W tym kontekście można było wskazać „kluczowe” branże, wymienić pozycję i znaczenie poszczególnych uczelni. W RIS od samego początku, starano się (może nie we wszystkich województwach) dokonać procesu uszczegółowienia i konkretyzacji zapisów dotyczących innowacyjności w regionie.

Przykładowo w woj. dolnośląskim cele RIS wpisywały się w cztery z pięciu celów strategii wojewódzkich, przy czym najbardziej skupione były w jednym z nich, jakim jest innowacyjna gospodarka. W woj. śląskim pierwsza strategia wojewódzka zawierała sześć priorytetów rozwoju, z których szczególnie dwa skupiały na sobie zainteresowanie RIS (rozwijanie współpracy międzynarodowej oraz wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, w tym MSP). Z kolei w warmińsko-mazurskim strategia wojewódzka miała aż osiem celów strategicznych, z których trzy zawierały później rozwinięcie w RIS (cele: dobrze rozwinięta przedsiębiorczość; sprawny system edukacji dostosowany do potrzeb regionu, sprzyjający rozwojowi zasobów ludzkich; zamożne, wszechstronnie rozwinięte obszary wiejskie filarem gospodarki regionu). W odróżnieniu od strategii wojewódzkiej, RIS Warmii i Mazur zawierał tylko 4 cele strategiczne (wzrost kwalifikacji; promowanie wysokiej jakości; promocję współpracy oraz budowanie potencjału innowacyjnego [Błachnio 2005]).

Istotną cechą części strategii było zaakcentowanie roli w regionie „branż wiodących” oraz – rzadziej – określenie kluczowych dziedzin nauki [Gorzelał *et al.* 2006].

Kolejna generacja RIS-ów poddana była rzetelnej ocenie zarówno od struktury dokumentów, wpływu strategii na innowacyjność regionu, jak i włączenia ich w system zarządzania województwem. Szczegółowa analiza strategii wojewódzkich i regionalnych strategii innowacji prowadzi do wniosku, że RIS-y dobrze wpisywały się w cele strategii wojewódzkich, ale ważne są również inne wnioski dotyczące tych dokumentów [Pławgo *et al.* 2013: 59-60]:

- generalna kompletność, co oznacza, że obejmowały zazwyczaj trzy obszary oddziaływania (rozwój ośrodków innowacji i przedsiębiorczości; rozwój instrumentów finansowania innowacyjności oraz rozwój i promocja przedsiębiorczości technologicznej), adresowanie polityki do czterech głównych grup interesariuszy;
- RIS-y dobrze wpisywały się w dokumenty zewnętrzne, a w szczególności w *Strategię Europa 2020*.

Z przytaczanych badań wynikają jeszcze cztery ważne wnioski dla przyszłych polityk rozwojowych. Pierwszy z nich, to fakt, że autorzy badań nie zauważyli istotnych zależności między jakością przygotowywanych dokumentów a poziomem innowacyjności regionów. Drugi wniosek dotyczy postulowanego „bardziej operacyjnego” charakteru dokumentów RIS, co w istocie zostało zrealizowane w RIS3. Trzeci wniosek dotyczy dość powszechnego problemu słabości współpracy. Ostatni, czwarty wniosek, to potrzeba wkomponowania polityki innowacyjnej w szerszy kontekst rozwojowy.

Przełomem w znaczeniu RSI stały się wytyczne UE, zgodnie z którymi wszystkie regiony krajów unijnych miały opracować tzw. RIS3, czyli strategie inteligentnych specjalizacji (IS). Nie tylko oznaczało to wprowadzenie nowego sposobu tworzenia dokumentów (przedsiębiorcze odkrywanie, wzajemne oceny prac dokonywane między regionami, wsparcie w zakresie doświadczenia, w końcu ocena przez delegowanych ekspertów z Komisji Europejskiej). Wprawdzie część tych działań była zrealizowana już w niektórych regionach i wymuszanie przechodzenia procesu od początku było poddawane krytyce [por. Dziemianowicz *et al.* 2014], to jednak wszystkie województwa musiały odnieść się do kwestii inteligentnych specjalizacji i obronić swoją postawę w ocenie warunkowości *ex-ante*.

Polskie województwa ukierunkowały swoją politykę innowacyjną na różnorodne specjalizacje, choć część z nich powtarza się w kilku regionach. Najwięcej IS wyróżnionych ma obecnie woj. kujawsko-pomorskie i zachodniopomorskie (po 8), tylko o jedną mniej wskazano w woj. świętokrzyskim i małopolskim. Z kolei najmniej specjalizacji (po 3) wyróżniono w lubuskim, śląskim i warmińsko-mazurskim.

Część wyróżnionych specjalizacji nawiązuje do dobrze znanych specyficznych przewag regionów (warmińsko-mazurskie – „Ekonomia wody”; lubelskie – „Biogospodarka”, śląskie – „Energetyka”; podkarpackie „Lotnictwo i kosmonautyka”). Uwagę zwracają jednak różne odmiany podobnych odniesień do takich specjalizacji, które można nazwać „powszechnymi”, wpisującymi się w obecne trendy społeczno-gospodarcze. Do takich specjalizacji zaliczyć należy: szeroko rozumiany sektor ICT, jakość życia, ekologię, odpowiedź na proces starzenia się społeczeństwa.

### **Polityka intraregionalna w kontekście innowacyjności**

Wykazane wyżej cechy tworzonych regionalnych strategii innowacji, w tym RIS3 pozwalają odnieść się do ważnego pytania o kształt polityki intraregionalnej w kontekście innowacyjności.

Analizując studia przypadku województw: dolnośląskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego można sformułować kilka syntetycznych wniosków dotyczących tych województw (tab. 1 – por.: Dąbrowska 2017; Dąbrowska, Szlachta 2017; Peszat, Szlachta 2017; Dziemianowicz 2017):

**Poprawa wewnętrznej dostępności komunikacyjnej** – wszystkie analizowane regiony starają się wykorzystać swoje położenie względem rynków zewnętrznych, nawet jeśli obecna granica jest raczej mało przychylna realizacji szerokiej współpracy (np. warmińsko-mazurskie i podlaskie). Wokół głównych szlaków komunikacyjnych o znaczeniu międzynarodowym tworzą się pasma szybszego rozwoju. Te pasma przybrały nawet formę obszaru strategicznej interwencji w woj. dolnośląskim (...) i warmińsko-mazurskim („warmińsko-mazurski tygrys”). Do tych osi rozwojowych, na których położone są miasta wojewódzkie i część (jeśli nie wszystkie) ośrodki subregionalne. Intraregionalna polityka innowacyjności – uwzględniająca szeroko pojmowaną edukację i różne formy kształcenia powinna

dążyć do skracania czasu podróży na linii centra rozwoju – ośrodki subregionalne, ośrodki powiatowe.

**Strategiczne podejście do innowacji**, obejmujące zaangażowanie szerokiego grona interesariuszy. Jak jeden z przykładów można podać szerokie włączenie instytucjonalne (prywatne i publiczne) w rozwój Doliny Lotniczej na Podkarpaciu. Odmienne przykłady stanowią część inteligentnej specjalizacji „Przemysł metalowo-

Tabela 1

Syntetyczne wnioski dotyczące kluczowych czynników determinujących ścieżkę rozwoju województw

	Kluczowe czynniki determinujące ścieżkę rozwoju		
	Inteligentne specjalizacje	Potencjały	Bariery
Dolnośląskie	<p>Branża chemiczna i farmaceutyczna</p> <p>Mobilność przestrzenna</p> <p>Żywność wysokiej jakości</p> <p>Surowce naturalne i wtórne</p> <p>Produkcja maszyn urządzeń, obróbka materiałów</p> <p>Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT)</p>	<p>Położenie geograficzne i dostępność komunikacyjna</p> <p>Aktywność kapitału zagranicznego</p> <p>Zaplecze surowcowe</p> <p>Zaplecze instytucjonalne</p>	<p>Polaryzacja</p> <p>Słabe sieci współpracy</p> <p>Niewykorzystana w pełni współpraca transgraniczna</p> <p>Brak stabilności polityki rozwojowej</p>
Podkarpackie	<p>Lotnictwo i kosmonautyka</p> <p>Jakość życia</p> <p>Motoryzacja</p> <p>Informacja i telekomunikacja</p>	<p>Tradycje przemysłowe, głównie w sektorze lotniczym</p> <p>Strategiczne podejście do innowacji</p> <p>Inicjatywy klastrowe</p> <p>Dostępność komunikacyjna</p> <p>Potencjał akademicki</p>	<p>Dualizm rozwojowy województwa</p> <p>Słabość kapitału ludzkiego</p> <p>Stereotyp „peryferyjności”</p>
Podlaskie	<p>Sektor rolno-spożywczy i sektory powiązane z nim łańcuchem wartości</p> <p>Przemysł metalowo-maszynowy, szkodliwy i sektory powiązane z nim łańcuchem wartości</p> <p>Sektor medyczny, nauki o życiu i sektory powiązane z nim łańcuchem wartości</p> <p>Ekoinnowacje, nauki o środowisku i sektory powiązane z nim łańcuchem wartości</p>	<p>Nowoczesny sektor produkcji rolno-spożywczej</p> <p>Interwencja zewnętrzna (środki unijne)</p> <p>Wybrane firmy</p> <p>Wybrane jednostki naukowe</p>	<p>Niski potencjał ludnościowy</p> <p>Niska dostępność komunikacyjna</p> <p>Niewielkie zasoby wewnętrzne kapitału prywatnego</p> <p>Małe zainteresowanie inwestorów zagranicznych</p> <p>Stereotyp peryferyjności</p> <p>Słabość kapitału społecznego</p>

Pomorskie	<p>Technologie offshore i portowo-logistyczne</p> <p>Technologie interaktywne w środowisku nasyconym informacyjnie</p> <p>Technologie ekoefektywne w produkcji, przesyłach, dystrybucji i zużyciu energii i paliw oraz w budownictwie</p> <p>Technologie medyczne w zakresie chorób cywilizacyjnych i okresu starzenia się</p>	<p>Zdolność adaptacyjna regionu</p> <p>Zróżnicowana struktura gospodarcza</p> <p>Rozwój infrastruktury transportowej</p> <p>Innowacyjność i przedsiębiorczość mieszkańców</p> <p>Transformacja branż tradycyjnych</p> <p>Środki europejskie</p>	<p>Uzależnienie od technologii zewnętrznych</p> <p>Pogarszająca się sytuacja demograficzna</p> <p>Trudności na rynku pracy</p>
Warmińsko-mazurskie	<p>Ekonomia wody</p> <p>Żywność wysokiej jakości</p> <p>Drewno i meblarstwo</p>	<p>Infrastruktura komunikacyjna</p> <p>Zasoby naturalne</p> <p>Środki europejskie</p> <p>Współpraca</p> <p>Inteligentne specjalizacje</p>	<p>Niska dostępność komunikacyjna</p> <p>Niski potencjał ludnościowy</p> <p>Niewielkie zasoby wewnętrzne kapitału prywatnego</p> <p>Słabość kapitału ludzkiego</p> <p>Położenie poza głównym nurtem polityk krajowych</p> <p>Niski kapitał społeczny</p>

Uwaga: zaprezentowane potencjały i bariery nie są zestawieniem mocnych i słabych stron ze strategii wojewódzkich lub RSI. Prezentują syntetyczne wnioski, jakie można wyciągnąć z analizy studiów przypadków tych województw.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Peszat, Szlachta (2017); Wojnicka-Sycz (2017); Dąbrowska, Szlachta (2017); Dąbrowska (2017); Dziemianowicz (2017).

-maszynowy, skutniczy i sektory powiązane z nim łańcuchem wartości” w woj. podlaskim. W tym przypadku podlaskie stocznie nie były zainteresowane uczestnictwem w procesie przedsiębiorczego odkrywania, ponieważ ich dotychczasowa współpraca była ukierunkowana na klastry przy granicy z woj. warmińsko-mazurskim. Dopiero pogłębione analizy pozwoliły nie tylko „zauważyć” tę innowacyjną branżę, ale również uczynić ją elementem inteligentnej specjalizacji. Zatem strategiczne podejście powinno się przejawiać możliwie szerokim włączaniem interesariuszy, ze wszystkich części województw. W kontekście strategicznego podejścia do innowacji, ważny jest przykład woj. podkarpackiego, które pokazało, że nowe strategie innowacji RIS3 muszą być dokumentami elastycznymi. Pierwszy RIS3 podkarpackiego został uchwalony w 2015 r., a już rok później był zaktualizowany o czwartą inteligentną specjalizację, jaką jest motoryzacja.

**Jakość edukacji** – każde z województw charakteryzuje się koncentracją najważniejszych i często najlepszych w regionie uczelni w mieście wojewódzkim (oczy-

wiście nieco odmienna sytuacja jest w Trójmieście). Z tego punktu widzenia, kluczowe jest dostrzeżenie roli ośrodków subregionalnych w tworzeniu odpowiedniej jakości kapitału ludzkiego. Oznacza to konieczność zweryfikowania instrumentów polityki intraregionalnej pod kątem potrzeb kształcenia na rzecz inteligentnych specjalizacji regionalnych (w licznych przypadkach rozwój kształcenia zawodowego nie skutkował odpowiednio wykwalifikowanymi pracownikami dla przemysłu i usług, które obecnie stają się podstawą IS).

**Efektywne wykorzystanie środków europejskich.** Nie znając końcowych efektów wdrażania idei inteligentnych specjalizacji, wszystkie regiony powinny konsekwentnie wspierać rozwój tych specjalizacji, zgodnie z zapisaną w regionalnych programach interwencją. Pojawia się problem zainteresowania środkami europejskimi na innowacyjność ze strony firm i uczelni, ale istotne jest poszukiwanie efektywności. Nie ulega wątpliwości, że polityka intraregionalna musi nie tylko odpowiadać na oczekiwania najaktywniejszych podmiotów w regionie, ale również starać się budować sieci współpracy. Tylko w taki sposób można oczekiwać zwiększenia efektywności instrumentów, pojawienia się efektów synergii. Zmiany, jakie dokonały się w regionach dzięki polityce spójności UE, w szczególności w Polsce Wschodniej, pozwalają skoncentrować się również na zagadnieniu zmiany stereotypu peryferyjności. To działanie także powinno być skorelowane z promocją sukcesów w zakresie realizacji inwestycji ze środków europejskich.

Ostatnim elementem polityki intraregionalnej, który można scharakteryzować na podstawie przeprowadzonych badań, to **promocja i wsparcie kluczowych zasobów regionów** w krótkiej perspektywie czasu. Szczególnie w obszarach peryferyjnych, gdzie zasoby są niewystarczające, motorami rozwoju są zazwyczaj nieliczne podmioty (biznesowe, uczelniane i inne organizacyjne). To one powinny być traktowane jako silne lokomotywy rozwoju.

## Wnioski i rekomendacje dla polityki regionalnej

Istotne cechy średniookresowego programowania rozwoju społecznego, gospodarczego i terytorialnego w Polsce są następujące: występuje duża zależność od środków i modelu UE; rejestrujemy trzy cele we wszystkich dokumentach: spójność, konkurencyjność, sprawność zapisywane w różnej kolejności; brak jest zastosowania podejścia scenariuszowego; powszechnie obecne są wskaźniki realizacji, a także ma miejsce częste dopisywanie celów branżowych przez sektorowe lobby.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować następujące wnioski odnośnie do polityki regionalnej w Polsce 2016 r.:

- 1) Ma obydwa kluczowe wymiary intraregionalny i interregionalny.
- 2) Następują politycznie uwarunkowane przesunięcia w kompetencjach pomiędzy układem polityki interregionalnej i intraregionalnej.

- 3) Jest podporządkowana całkowicie europejskiej polityce spójności, bowiem procedury i podstawowa część środków tej polityki pochodzą z Unii Europejskiej.
- 4) Jest w coraz mniejszym stopniu tradycyjną polityką wyrównawczą, a w coraz większym nastawioną na budowanie siły konkurencyjnej regionów.
- 5) Jest w ostatnich latach nieskuteczna w zakresie redukcji różnic zarów- no na poziomie regionalnym, jak też podregionalnym.
- 6) Jest polityką dualną – ogólną i rozwoju obszarów miejskich i rozwoju obszarów wiejskich – jest to konsekwencją rozwiązań UE.
- 7) Umożliwia transfer nowoczesnego europejskiego *know how* w zakresie programo- wania, finansowania, monitoringu, ewaluacji, wyboru projektów.
- 8) Jest segmentem polityki rozwojowej kraju, kierującej się przede wszystkim prze- słankami krajowymi, chociaż od 2010 r. mamy *Krajową Strategię Rozwoju Regio- nalnego*.

Zasadnicza zmiana sytuacji w zakresie możliwości finansowania polityki re- gionalnej w Polsce ze środków EFSI po 2020 r. oznacza, że niezbędne jest podjęcie zasadniczej reformy tej polityki uwzględniającej potrzebę znacznie szerszego jej fi- nansowania ze środków krajowych.

Jak już stwierdzono wcześniej w ostatnich kilkunastu latach pojawiło się wiele wartościowych prac dotyczących metodologii strategicznego zarządzania w ukła- dach terytorialnych, jednak mają one ograniczoną bezpośrednią przydatność do prze- prowadzenia oceny w ramach tego badania. Na podstawie analizy wymienionych dokumentów krajowych i regionalnych można sformułować następujące odpowiedzi na pytania badawcze sformułowane we wstępie:

Bezpośrednio po transformacji ustrojowej analiza SWOT została wprowadzona jako standardowy element strategii rozwojowych w Polsce. Praktycznie inne typy analiz strategicznych były w Polsce nieobecne. Obecnie obserwujemy odwrót od ta- kiego ujęcia i powstają strategie nie zawierające klasycznej analizy strategicznej, co rejestrujemy jako słabość programowania strategicznego w Polsce.

Obserwujemy bardzo pozytywne przesunięcie w zakresie obszaru kon- centracji działań strategicznych. Jest to prawdopodobnie wynikiem reorienta- cji priorytetów ze spójności na rzecz konkurencyjności. Dlatego nie rezygnując z adresowania problemowości strategii zakładają przede wszystkim rozwijanie i wykorzystywanie potencjałów rozwojowych, w tym unikalnych potencjałów te- rytoryalnych. Wyrazem tego jest przesunięcie akcentów z orientacji na spójność na rzecz konkurencyjności oraz coraz bardziej precyzyjne adresowanie kwestii sprawności państwa.

Strategie rozwojowe w Polsce zasadniczo nie uwzględniają różnych scenariuszy rozwojowych. Oznacza to często bezrefleksyjne promowanie jednej ścieżki rozwojo- wej kraju czy regionu, uważanej w danej sytuacji za optymalną. Dlatego praktycznie nie pojawia się kwestia pola możliwych wyborów, jeśli coś *quasi*-scenariuszowego jest wprowadzane, to są to różne dynamiki wzrostu produktu krajowego brutto pod wpły-

wem różnych uwarunkowań zewnętrznych, nie testując jednak różnych wariantów polityk publicznych. W związku z tym zmiany megatrendów globalnych i innych kluczowych uwarunkowań rozwojowych napotykają strategię o bardzo niskiej elastyczności.

Większość strategii zawiera misję i wizję akceptowanego stanu docelowego, zakładającą zasadniczą zmianę na korzyść pozycji danego obszaru, kraju lub regionu. W Polsce po akcesji do UE wszystkie dokumenty programowe zostały wzbogacone o taki element. Jednak generalnie brakuje dróg dojścia (*pathways*) do stanu docelowego, co osłabia ten istotny element myślenia strategicznego na poziomie krajowym i regionalnym.

Wcześniejsze dokumenty programowe często zakładały przygotowanie na podstawie już zaakceptowanej strategii tzw. mapy drogowej, co najczęściej niestety nie miało miejsca. Oznaczało to niską operacyjność strategii, praktycznie ograniczoną do środków EFSI Unii Europejskiej. Dlatego poprawna diagnoza nie przekładała się na stosowne działania w ramach polityk publicznych. Obecnie następują pozytywne zmiany, bowiem w *SOR* określa się niezbędne zmiany organizacyjne i legislacyjne, jednak generalnie pomijana jest kwestia hierarchizacji i kolejności proponowanych działań.

Adaptacja doświadczeń programowania rozwoju w UE i rozwiniętych krajów świata doprowadziła do szerokiej partycypacji instytucji społeczeństwa obywatelskiego w różnych fazach przygotowywania strategii. Jednak często występuje model jedynie formalistycznego traktowania uczestnictwa instytucji społeczeństwa obywatelskiego, co oznacza że potencjał partnerów jest praktycznie nieobecny w kształtowaniu rozwiązań służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu.

Cechą dobrej strategii jest elastyczność, co zakłada elementy, które umożliwiają skuteczne podjęcie nowych wyzwań [Taleb 2007]. Aby skutecznie wykorzystywać takie niespodziewanie pojawiające się możliwości trzeba dysponować m.in.: profesjonalnymi *think tankami*, technikami foresightu i prognozowania, a także środkami na wspieranie działań pilotażowych i eksperymentalnych. Pewne znaczenie ma także możliwość rozpowszechniania najlepszych praktyk (*best practices*). W Polsce gros takich możliwości pozostaje niezauważonych, brak jest niezbędnego klimatu przedsiębiorczości, instytucje otoczenia biznesu na ogół nie odgrywają roli katalizatora nowatorskich rozwiązań, a także brakuje odpowiednich środków na przejście od dobrego pomysłu do nowego produktu, którym może być towar lub usługa.

Istotnym postępowaniem jest wprowadzenie typowego rozdziału dotyczącego źródeł finansowania strategii. Jednak bardzo często jest to myślenie życzeniowe nie znajdujące pokrycia w alokacjach finansowych, jakie będą dostępne w kolejnych latach. Pozytywnie należy skomentować pojawienie się kompleksowego zestawu mierników dokumentujących wdrażanie strategii [Kot, Weremiuk 2012]. Niestety obserwujemy także swoistą inflację mierników, zestawianych często według zasady im więcej tym lepiej. Coraz staranniejsze stosowane są techniki benchmarkingowe, polegające na znalezieniu właściwego odniesienia lub wzorca.

Pewną pozytywną funkcję w tym zakresie spełniają środki EFSI i innych programów oraz inicjatyw Unii Europejskiej. Jednak bardzo niski majątek narodowy Polski sprawia, że endogeniczne możliwości inwestycyjne polskiej gospodarki i społeczeństwa są bardzo ograniczone. To wszystko oznacza, że zasadnicza zmiana trajektorii rozwojowej poszczególnych regionów jest bardzo trudna, szczególnie w przypadku najsłabiej rozwiniętych województw Polski, które cechuje dodatkowo peryferyjne położenie geograficzne. Dystanse rozwojowe Polski w 2014 r. względem innych państw członkowskich UE (UE28=100) są bardzo istotne, co ilustrują przytoczone dane [*Credit Suisse Research Institute* 2014]:

- Produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej – 68%;
- Produkt krajowy brutto na mieszkańca wyrażony w EUR – 39,2%;
- Koszty pracy na mieszkańca w EUR – 36,7%;
- Płace i inne świadczenia na mieszkańca w EUR – 34,1%;
- Skumulowany majątek narodowy na dorosłego mieszkańca w USD: Polska 24 tys., Niemcy 177 tys., Czechy 42 tys.

## Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Błachnio M., 2005, *Regionalne Strategie Innowacji instrumentem polityki innowacyjnej*. Praca magisterska, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa.
- Castells M., 1996, *The Rise of the Network Society*. The Information Age: Economy, Society and Culture, t. I. Cambridge, MA, Blackwell, Oxford, UK.
- Castells M., 1997, *The Power of Identity*, The Information Age: Economy, Society and Culture. T. II. Cambridge, MA, Blackwell, Oxford, UK.
- Credit Suisse Research Institute*, 2014, Global Wealth Report, October.
- Dąbrowska A., 2017, *Traditional Sectors Based on Natural Resources – a Blessing or a Curse for Less Developed Regions? A Case Study of Podlaskie Voivodeship*. „Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development”, t. 21, nr 3: 89-95, doi: 10.1515/mgrsd-2017-002.
- Dąbrowska A., Szlachta J., 2017, *The Role of Territorial Capital in Building Competitive Advantage of Podkarpackie Voivodeship*. „Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development”, t. 21, nr 2: 79-83, doi:10.1515/mgrsd-2017-0022.
- Dziemianowicz W., 2017, *Staying in the Old Development Path, but „Smartly”. A Case Study of Warmia and Masuria*. „Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development”, t. 21, nr 2: 73-78, doi:10.1515/mgrsd-2017-0023.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Peszat K., 2014, *Potencjały rozwojowe i specjalizacje polskich województw*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. MRR, Warszawa.

- Dziennik Ustaw*, 1998, nr 91 poz. 576 *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 2001, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. The MIT Press, Cambridge – London.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Gill J., 2010, *Regional Development Policies: Place-based or People-centred*. The World Bank, Washington D. C., October.
- Gorzelał G., Jałowiecki B., 2001, *Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny*. Studia Regionalne i Lokalne, 5.
- Gorzelał G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., 2006, *Polskie Regionalne Strategie Innowacji. Ocena i wnioski dla dalszych działań*. MRR, Warszawa.
- Górnjak J., Mazur S. (red.), 2012, *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. MRR, Warszawa.
- Klepka M., 2005, *Raport z inwentaryzacji Regionalnych Strategii Innowacji w Polsce*. Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Warszawa.
- Kot T., Weremiuk A., 2012, *Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. MRR, Warszawa.
- Krugman P., 1995, *Development, Geography and Economic Theory*. The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji*, 2013a, *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 5 lutego.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji*, 2013b, *Strategia Sprawne Państwo 2020*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 12 lutego 2013 r.
- Ministerstwo Gospodarki*, 2013, *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lutego 2013 r.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju*, 2015, *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 20 października 2015 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, 2011a, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, 2011b, *Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju*, tekst uwzględniający dokonane 10 marca 2010 r. oraz 30 kwietnia 2011 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., Warszawa, kwiecień.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, 2012a, *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r., *Monitor Polski*, 22 listopada 2012 r., poz. 882.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, 2012b, *Nowy model zarządzania strategicznym rozwojem w Polsce. Materiał szkoleniowy cz. 1, 2 i 3*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, 2015, *Krajowa Polityka Miejska 2023*. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów 20 października 2015 r., Warszawa, październik.

- Ministerstwo Rozwoju, 2015, Umowa Partnerstwa. Programowanie Perspektywy Finansowej 2014-2020, Warszawa, grudzień.
- Ministerstwo Rozwoju, 2017, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Warszawa.
- OECD, 2009a, Regional Policy „, New Issues and Good Practices, Paris, 31 March.
- OECD, 2009b, How Regions Grow. Trends and Analysis, Paris.
- Peszat K., Szlachta J., 2017, *Changing the Development Path of a Region – a Case Study of the Lower Silesian Voivodeship*. „Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development”, t. 21, nr 2: 84-88, doi: 10.1515/mgrsd-2017-0026.
- Plawgo B., Klimczak T., Czyż P., Boguszewski R., Kowalczyk A., 2013, *Regionalne Systemy Innowacji w Polsce – Raport z badań*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Szlachta J., 2013, *Europejskie uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce – poziom województw*, [w:] *Polityka rozwoju regionów oparta na specjalizacjach inteligentnych*, K. Malik (red.). KPZK PAN, Studia, t. CLV, Warszawa.
- Szlachta J., 2014, *Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] *Polityka rozwoju jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, J. Staciewicz (red.). Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, nr 94, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa.
- Szlachta J., 2017, Szanse na zmianę ścieżek rozwoju słabo rozwiniętych regionów w świetle polityk UE, [w:] *Kreślone innowacjami ścieżki regionów słabo rozwiniętych* W. Dziemianowicz, K. Pylak, J. Szlachta (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXXIX, Warszawa.
- Taleb N. N., 2007, *The Black Swan: The Impact of Highly Improbable*. Penguin, London.
- The World Bank*, 2009, World development report 2009. Reshaping Economic Geography, Washington DC.
- Żuber P., 2000, *Teoria i praktyka opracowania strategii rozwoju województwa – prace nad strategiami rozwoju województw w świetle ankiety Ministerstwa Gospodarki*. Studia Regionalne i Lokalne, 3.