

Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku.
Strategie dla Polski

V Konferencja Krakowska

25-26 maja 2012

dr hab. Aleksander Noworól, prof. UJ
Instytut Spraw Publicznych UJ

**KONCEPCJA
HIERARCHIZACJI SYSTEMU
PLANOWANIA W ŚWIETLE
NOWEJ POLITYKI
REGIONALNEJ W POLSCE**

Terytorializacja polityki rozwoju

Wymiar UE i krajowy

Nowa polityka regionalna

Wymiar terytorialny (T. Markowski)

- ◎ Sprawność funkcjonowania **systemów terytorialno-produkcyjnych** i ich konkurencyjność – kluczem do utrzymywania trwałych przewag konkurencyjnych ze strony wytwórców
- ◎ Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika:
 - z roli, jaką przypisujemy do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych związanych z **terytorializacją gospodarki**
 - z konieczności stworzenia warunków do efektywnego współdziałania władz samorządowych na rzecz **rozwoju przekraczającego granice administracyjne**

Nowy paradygmat polityki regionalnej (Raport Fabrizio Barca)

● Cele:

- **zredukowanie trwałej nieefektywności** (niepełnego wykorzystania zasobów, prowadzącego do obniżenia efektywnej wartości osiąganego dochodu),
- **zredukowanie trwałego wykluczenia społecznego** (dotyczy to w głównej mierze nadmiernej liczby obywateli, których dochód oraz inne wskaźniki dobrobytu są niższe niż przyjęty standard) istniejących w danym miejscu

- **Miejsca** definiowane są przy tym przez pryzmat **funkcjonalności**, czyli jako regiony, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój lokalny silniej niż w przypadku innych regionów

Terytorializacja polityki rozwoju

- ⊙ Dany obszar może wymagać interwencji z zewnątrz stanowiącej odpowiedź na niedoskonałości rynkowe i polityczne - **miejsce może być uwikłane w samonapędzającą się spiralę nieefektywności** wynikłą z:
 - polityki lokalnych elit, polegającą na ignorowaniu odpowiednich instytucji ekonomicznych (które nie sprzyjają interesom wspomnianych elit),
 - sytuacji, w której brak skutecznie działających instytucji w danym miejscu (place) zmniejsza szansę pojawienia się ich w przyszłości.
- ⊙ **Przestrzenny wymiar interwencji publicznych jest przejrzysty, weryfikowalny oraz poddawany ocenie obywateli.**

Terytorializacja w KSRR 2020

- ⦿ Odejście od silnie scentralizowanego modelu sprawowania władzy na rzecz wzmocnienia **wielopoziomowego systemu zarządzania**
- ⦿ **Instrument terytorializacji – kontrakt terytorialny służący koordynacji działań prorozwojowych** podejmowanych przez rząd i samorząd ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego w nim terytorium.

Terytorializacja w KPZK 2030

zasady integracji systemu planowania

- ⦿ Zasada **hierarchiczności celów** zapewniająca koordynację działalności wszystkich podmiotów podejmujących decyzję
- ⦿ Zasada **dynamicznego strefowania i wyznaczania obszarów planistycznych** jako podstawa do planowania funkcjonalnego
- ⦿ Zasada **partycypacji społecznej** stanowiącej gwarancję praworządności i transparentności gospodarowania przestrzenią i procedur planistycznych

Terytorializacja w KPZK 2030

- Propozycje w sferze wdrożeniowej
 - wprowadzenie rozwiązań pozwalających na **budowę spójnego, hierarchicznego układu planowania i zarządzania przestrzennego**
 - zwiększenie **roli koordynacyjnej polityki przestrzennej** w stosunku do polityk sektorowych
- Ideą projektowanych zmian systemowych jest
 - zbudowanie zintegrowanego, wieloszczeblowo skoordynowanego **systemu planowania rozwoju**,
 - **zerwanie z dualizmem** planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego
- Elementy **nowego paradygmatu** polityki regionalnej:
 - terytorialne oddziaływanie polityk,
 - współpraca w ramach zarządzania wielopoziomowego,
 - **podejście funkcjonalne** do definiowania jednostek przestrzennych

KSRR 2020 a KPZK 2030

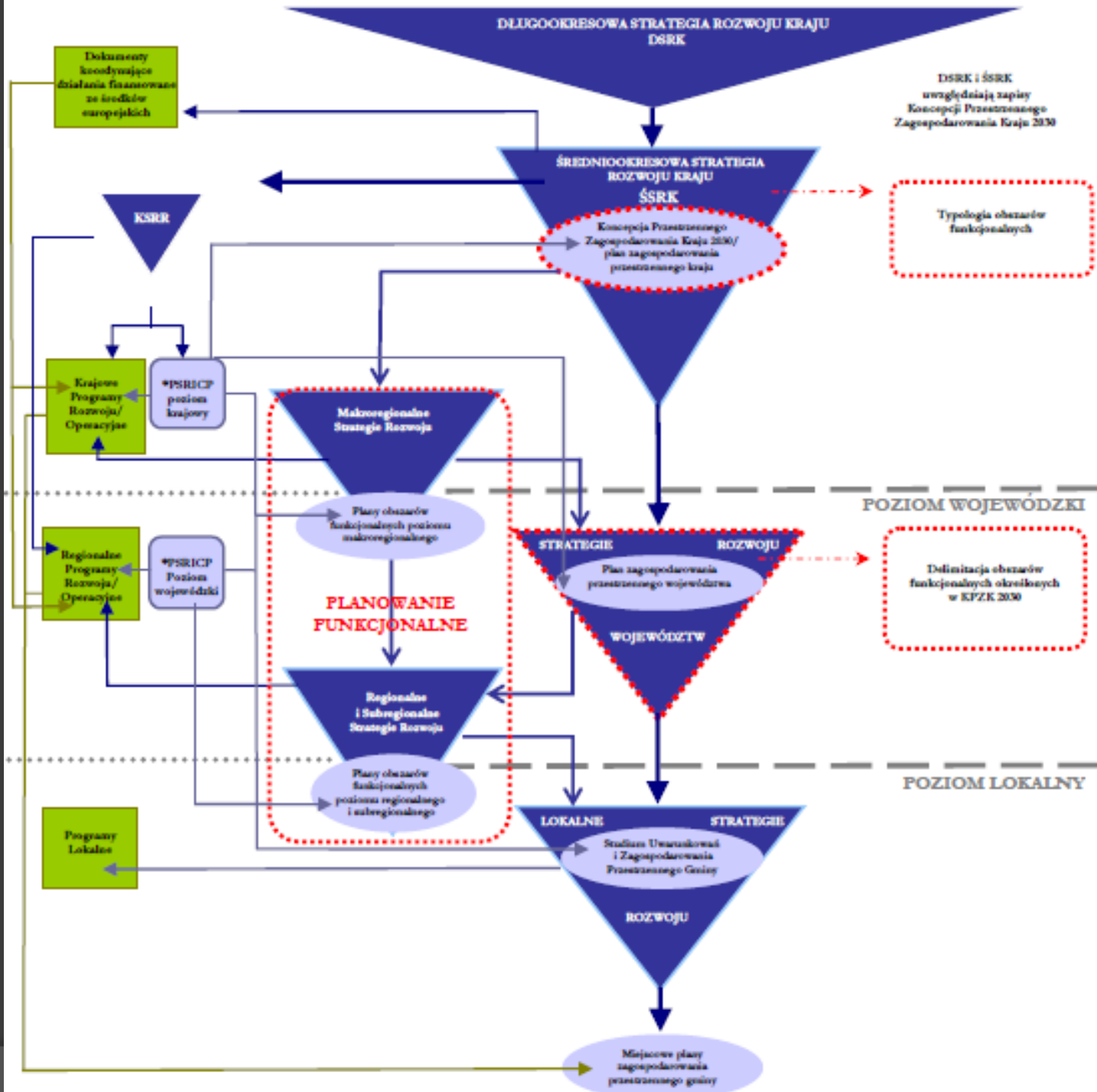
○ **KSRR 2020:**

- obszary strategicznej interwencji (OSI) wyodrębnione w odniesieniu do zidentyfikowanych w układzie przestrzennym wyzwań polityki regionalnej i jej celów, obejmujące zarówno **bieguny wzrostu**, jak i **obszary problemowe**.

○ **KPZK 2030** wprowadza kategorię **obszarów funkcjonalnych (OF)**:

- OF wyznaczone na podstawie **stopnia urbanizacji** (OF miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne, OF wiejskie),
- wyznaczone na podstawie **typu potencjału rozwojowego** ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gosp. przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregion.
- wyznaczone ze względu na możliwość **wystąpienia konfliktów przestrzennych**
- wymagające **restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji** przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej

Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce (KPZK 2030)



Terytorializacja polityki rozwoju
Wymiar regionalny i lokalny
Propozycja autorska

Cechy systemu planistycznego pozwalającego na prowadzenie skutecznej interwencji publicznej

- ⦿ podejście **strategiczne**
- ⦿ podejście **partnerskie**
- ⦿ podejście **zintegrowane**

Cechy systemu planistycznego

podejście strategiczne

- ◎ **spójność systemu celów strategicznych** na wszystkich szczeblach planowania
- ◎ **koncentracja** zgodnie z zasadą Pareto:
 - na wybranym obszarze tematycznym
 - w określonym miejscuco oznacza
 - **selekcję priorytetów strategicznych (celów głównych)**, przybierającą wymiar tragiczny (w konsekwencji – zawsze jest ktoś niezadowolony)
 - konieczność zapewnienia prostej i czytelnej **struktury priorytetów** (kwestie komunikacji społecznej i partycypacji)
- ◎ dla jednostki terytorialnej wymiar strategiczny ma **charakter syntetyczny**, w którym ujęcia sektorowe podporządkowane wizji i misji rozwojowej
- ◎ konieczność **unikania niespójności wielu programów sektorowych**, z konieczności arbitralnie wkraczających w sferę planowania strategicznego

Cechy systemu planistycznego podejście partnerskie

- ⦿ różne **poziomy zarządzania rozwojem** (EU, kraj, region, powiat, gmina) - planowanie w oparciu o model zarządzania wielopoziomowego
- ⦿ różne sektory (**publiczny, prywatny, pozarządowy**)
 - planowanie partycypacyjne
 - aktywność własna administracji publicznej (AP)
 - animacja współpracy międzysektorowej przez AP
- ⦿ wykorzystanie **sieci** do koordynacji oraz rozprzestrzeniania **wiedzy i doświadczeń**
- ⦿ zarządzanie rozbieżnościami i – ostatecznie – konfliktem interesów
- ⦿ **konsensus terytorialny** wokół projektów strategicznych, które:
 - realizują cele strategiczne i ujęte są w odpowiednich programach operacyjnych
 - mają określoną dyslokację przestrzenną w OSI / OF
 - wpisane są w plany zagospodarowania przestrzennego lub decyzje WZiZT

Cechy systemu planistycznego podejście zintegrowane wertykalnie

- ⦿ koordynacja **wielopoziomowa**: celów, polityk i narzędzi
- ⦿ **ujednolicona struktura planów** strategicznych i operacyjnych na wszystkich poziomach planowania, pozwalająca na:
 - monitoring i kontrolę strategiczną krajowych działań wspierających poziomy: regionalny i lokalny
 - stosowanie ujednoliconych wskaźników efektywności w układzie sektorowym, istotnych przy wdrożeniu zasady warunkowości
- ⦿ ujednolicony **system monitoringu** realizacji polityki rozwoju

Cechy systemu planistycznego podejście zintegrowane horyzontalnie

ściśła współzależność:

- **planów społeczno-gospodarczych:**
strategii i programów operacyjnych

oraz

- planów zagospodarowania **przestrzennego**

ściśła współzależność:

- planów i programów opracowywanych dla **terytoriów w granicach jednostek administracyjnych**

oraz

- planów i programów opracowywanych dla terytoriów **w granicach OSI / OF**

Zasady ogólne proponowanych zmian

- całościowe ujmowanie zagadnień środowiskowych, ludzkich, gospodarczych i zarządczych

- przekroczenie bariery dzielącej planowanie przestrzenne i społeczno-gospodarcze

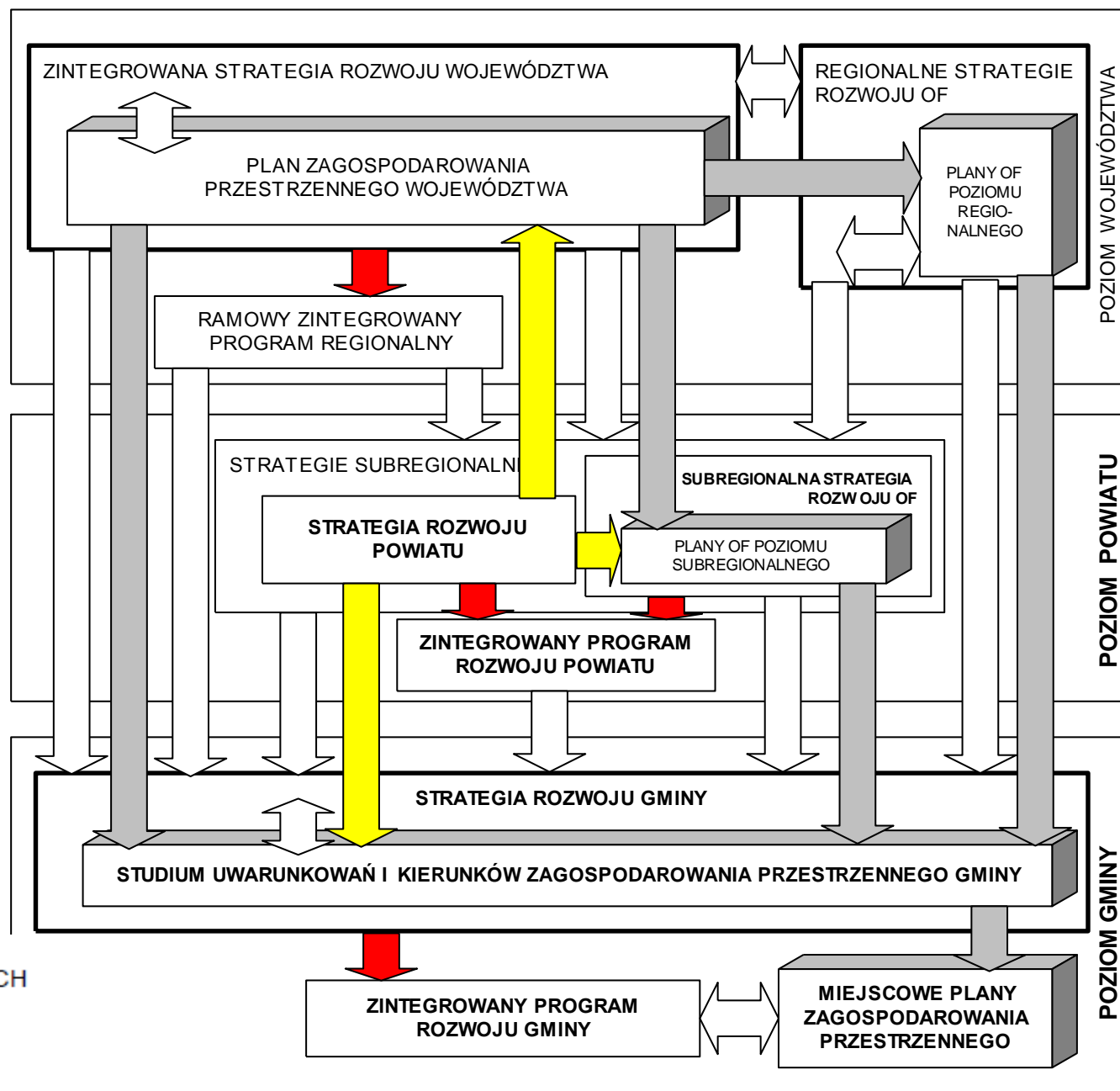
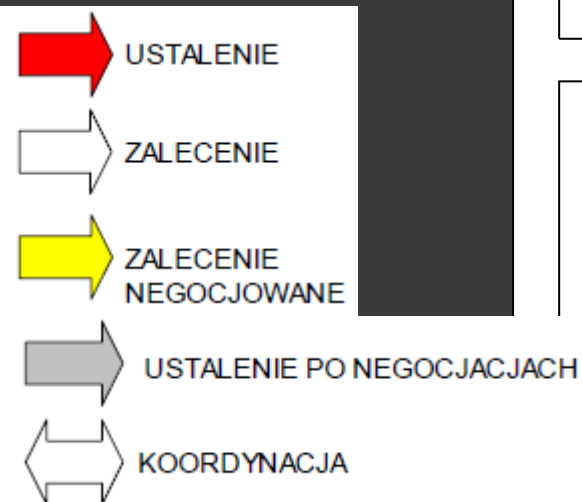
- **ustawowe narzucenie każdemu poziomowi samorządowemu opracowania 2 głównych, średniookresowych dokumentów rozwojowych:**

- zintegrowanej strategii rozwoju (S-G + PZP)
- zintegrowanego programu operacyjnego
- (rozwiązania wariantowe)



Koordinacja regionalnego i lokalnego systemu programowania

Aktualnie obowiązuje na poziomie regionalnym i lokalnym opracowanie 77 planów i programów, a dodatkowo ok. 100 dokumentów opracowuje się nieobligatoryjnie



Przedstawiony system planistyczny

- ⦿ **integruje istniejące dokumenty** planistyczne, uwzględniając funkcjonujące dokumenty obligatoryjne i nieobligatoryjne
- ⦿ jest w pełni **spójny z rozwiązaniami krajowymi KSRR**
- ⦿ **wpisuje się w zapisy KPZK 2030**, szczególnie te, które odnoszą się do obszarów funkcjonalnych i systemu zarządzania ich rozwojem
- ⦿ **wzmacnia rolę samorządu terytorialnego** w kreowaniu strategicznych, zintegrowanych, a zarazem terytorialnie zorientowanych przedsięwzięć

Implikacje

- ⦿ Aspekt prawno-ustrojowy hierarchizacja a niezależność samorządów w Polsce
- ⦿ Aspekt tematyczny (zarządczy 1) hierarchizacja a logika systemu planistycznego
- ⦿ Aspekt wdrożeniowy (zarządczy 2) kontrakt terytorialny
- ⦿ Aspekt decyzyjny (zarządczy 3) hierarchizacja a decentralizacja

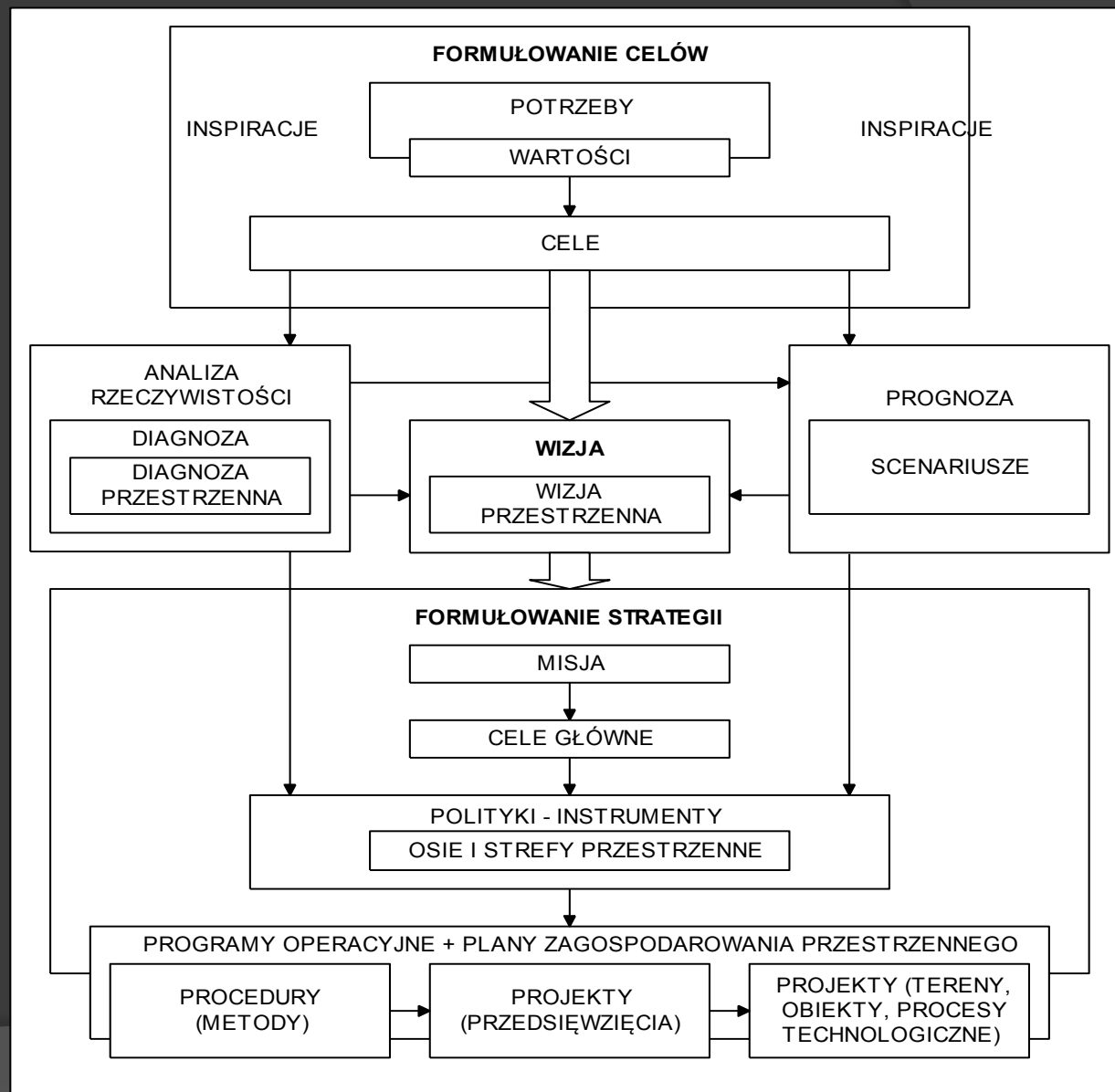
Aspekt prawno-ustrojowy

Hierarchizacja a niezależność samorządów

- ◎ Samorządy wojewódzkie, powiatowe i gminne są **ustrojowo wzajemnie niezależne**
- ◎ Efekt uzależnienia jest **realny** i wiąże się z uwarunkowaniami **aplikowania o środki UE**
- ◎ Nie naruszając zasad ustrojowych hierarchizacja powinna mieć **charakter warunkowy** – być **warunkiem alokacji** środków „kontraktowych” (poza alokacją wg algorytmów)

Aspekt tematyczny (zarządczy 1)

Hierarchizacja a logika systemu planistycznego



Ogólny schemat planowania

Aspekt tematyczny (zarządczy 1)

Hierarchizacja a logika systemu planistycznego

Spójność elementów strategii i programów różnych poziomów zarządzania pozwala na:

- ⦿ Zachowanie wspólnej wykładni **aksjologicznej**
- ⦿ niesprzeczne **wizje** rozwojowe
- ⦿ **Koordinację czasową** interwencji różnych poziomów zarządzania terytorialnego
- ⦿ **Koordinację alokacji** środków publicznych na:
 - Wybranych i właściwych tematach sektorowych
 - Wybranych i właściwych obszarach (terytoriach) interwencji
- ⦿ **Zgodność wskaźników** monitorowania, jako podstawę zasady warunkowości

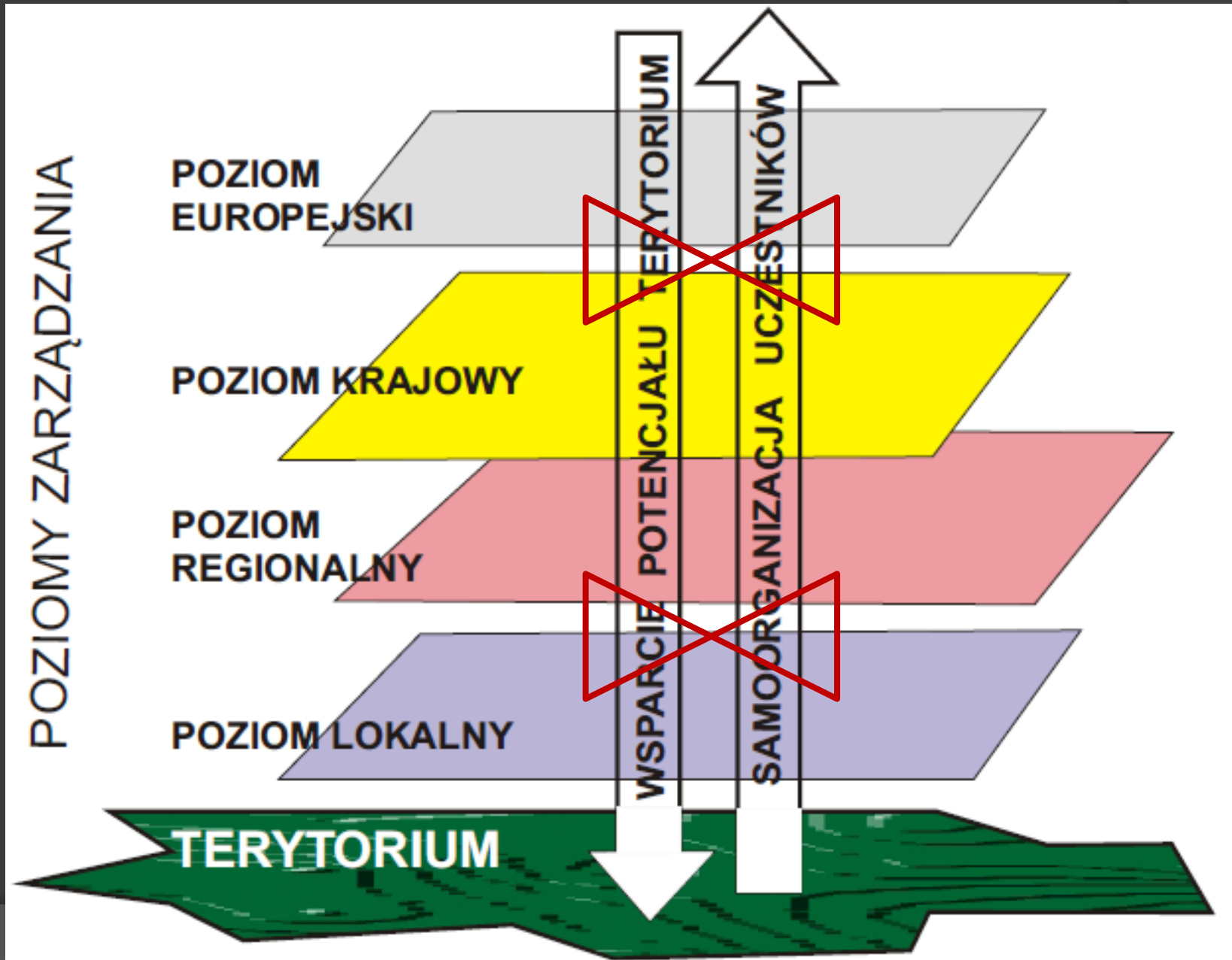
Aspekt wdrożeniowy (zarządczy 2)

Kontrakt terytorialny

- Interwencja publiczna:
 - Realizuje **cele strategiczne wielu poziomów zarządzania** (od EU do skali lokalnej)
 - Zakorzeniona jest w określonym **terytorium**
 - Wykorzystuje **możliwości wsparcia** - podejście egzogeniczne
 - Mobilizuje **potencjały endogeniczne**: polityczne - organizacyjne, środowiskowe, gospodarcze, społeczne
 - Realizuje **zasady**: subsydiarności, dodatkowości, koncentracji, koordynacji, partnerstwa



Istota kontraktu terytorialnego



Aspekt decyzyjny (zarządczy 3)

Hierarchizacja a decentralizacja

- Hierarchizacja kojarzy się z narzucaniem decyzji strategicznych i operacyjnych niższym poziomom zarządzania (**centralizacja**)
- Nie musi tak być, ponieważ w modelu hierarchicznym:
 - Na niższych poziomach następuje **uszczegółowienie** celów – polityk – programów, które może i powinno być dostosowane do potrzeb odpowiedniego poziomu
 - Jeśli uwzględni się, że hierarchizacja ma **charakter warunkowy**, każdy z poziomów może realizować autonomiczne koncepcje, nie korzystając z wsparcia poziomów wyższych (bazując na finansowych algorytmach alokacji)

Propozycja hierarchizacji planów krajowych, regionalnych i lokalnych

- ⦿ porządkuje system, pozwalając:
 - poziomowi krajowemu na wdrożenie **jednolitych kryteriów alokacji i porównywalnych wskaźników**
 - jednostkom samorządu terytorialnego na wykorzystanie wsparcia o charakterze **egzogenicznym**, przy możliwości **zachowania lub świadomego samoograniczenia** ustawowej niezależności

www.noworol.eu

www.isp.uj.edu.pl

Dziękuję za uwagę