

KONCEPCJA ROZWOJU KRAJU 2050 -

*Istota, rola, zawartość.*

*Sposób organizacji prac.*

## Spis treści

<b>Wprowadzenie.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Miejsce Koncepcji w otoczeniu dokumentów strategicznych oraz jej podstawa prawna.....</b>	<b>4</b>
Koncepcja jako element systemu zarządzania rozwojem Polski .....	4
Koncepcja w ustawie .....	4
<b>2. Rola Koncepcji.....</b>	<b>4</b>
Koncepcja jako punkt wyjścia dla prowadzenia polityki rozwoju rządu w średnim i krótkim horyzoncie czasowym .....	4
Koncepcja jako laboratorium podejścia zintegrowanego. ....	5
Koncepcja jako laboratorium współpracy i zaangażowania społecznego i samorządowego w myśleniu o rozwoju .....	6
<b>3. Kluczowe elementy konstytuujące Koncepcję .....</b>	<b>6</b>
Wartości.....	6
Wymiary.....	7
Trendy, wyzwania, scenariusze.....	8
Model struktury funkcjonalno-przestrzennej .....	9
<b>4. Struktura i zawartość Koncepcji .....</b>	<b>10</b>
Część główna .....	10
Część towarzysząca.....	10
<b>5. Sposób organizacji prac .....</b>	<b>10</b>
Projekt Gospostrateg.....	11
Młodzi, nowatorscy badacze i opiniotwórczy eksperci .....	11
Samorządy terytorialne i resorty .....	11
Narzędzia planowania partycypacyjnego.....	11
Opracowania i analizy .....	12

## Wprowadzenie

Prace nad Koncepcją otwierają **nowy cykl programowania rozwoju w Polsce** – zgodnie z założeniami *Systemu Zarządzania Rozwojem Polski* z 2018 r. Wynikają bezpośrednio z art. 8a-8c znowelizowanej w roku 2020 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (uzppr).

**Koncepcja jest:**

1. nowatorskim i wielowymiarowym **dokumentem analityczno-foresightowym**, który opiera się na najlepszej wiedzy i rozumieniu przebiegu procesów rozwojowych reprezentatywnej grupy badaczy, ekspertów-praktyków i „zwykłych” użytkowników przestrzeni;
2. **wizją**, opisującą trendy, wyzwania oraz możliwe obrazy przyszłości w układzie wariantowym (scenariusze) odnoszące się do kluczowych zagadnień dla polepszenia perspektyw rozwojowych mieszkańców kraju;
3. opracowaniem obejmującym długi, bo blisko trzydziestoletni horyzont czasowy, zatem **dokumentem „odnawialnym”** również w perspektywie średniookresowej, stosownie do wcześniej nieprzewidywanych a mogących wystąpić, kluczowych zmian społeczno-gospodarczych lub przestrzenno-środowiskowych;
4. wyrazem rzeczywistego wdrożenia **podejścia zintegrowanego** łączącego wymiar społeczno-gospodarczy z przestrzennym;
5. mapą drogową umożliwiającą dokonanie najlepszych **wyborów strategicznych** w ramach średnio- i krótkoterminowych strategii i polityk publicznych prowadzonych przez rząd, samorządy terytorialne i inne podmioty publiczne.<sup>1</sup>

W pracach nad Koncepcją **szczególną wagę ma przestrzeń**. Jest to jeden z kluczowych zasobów strategicznych, warunkujący rozwój społeczno-gospodarczy. Jest dobrem ograniczonym, a wprowadzone w niej zmiany oddziałują na życie ludzi przez lata lub mają wręcz nieodwracalny charakter. Dlatego tak ważne jest aby Koncepcja stała się realnym urzeczywistnieniem palącej potrzeby integracji planowania przestrzennego ze społeczno-gospodarczym.

Prace nad Koncepcją toczą się pod kierunkiem MFiPR przy **aktywnym uczestnictwie możliwie reprezentatywnej grupy środowisk**. Są to: eksperci projektu Gospostrateg, tj. Instytutu Rozwoju Miast i Regionów i Instytutu Ochrony Środowiska Państwowego – Państwowego Instytutu Badawczego oraz innych ekspertów z środowisk akademickich. Niemniej ważnymi uczestnikami są także przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i biznesu.

**Opracowanie Koncepcji nie jest celem samym w sobie**. Rozpatrując ją w kategoriach procesu, MFiPR ma ambicje, aby był on szeroko zakrojoną wymianą myśli i doświadczeń dotyczących planowania strategicznego i okazją do wypracowania nowatorskich metod pracy nad dokumentami rządowymi, z wykorzystaniem m.in. nowoczesnych narzędzi partycypacji obywatelskiej, *foresightu*, gromadzenia i przetwarzania danych.

Ambicją MFiPR jest, aby nowatorskość Koncepcji wyrażała się także w sposobie urzeczywistniania **planowania partycypacyjnego** poprzez włączenie już od pierwszych etapów prac nad tym dokumentem szerokiej grupy przedstawicieli głównych użytkowników przestrzeni, tj. mieszkańców kraju i przedsiębiorców oraz instytucjonalnych reprezentantów tych grup – by poznać i uwzględnić ich punkt widzenia oraz wizje przyszłości.

<sup>1</sup> Zgodnie z założeniami *Systemu Zarządzania Rozwojem Polski z roku 2018* powinny zostać przygotowane także m.in. krajowa strategia średniookresowa, nowa edycja strategii horyzontalnych, nowa edycja strategii wojewódzkich.

## 1. Miejsce Koncepcji w otoczeniu dokumentów strategicznych oraz jej podstawa prawna

### *Koncepcja jako element systemu zarządzania rozwojem Polski*

Koncepcja wyrasta z nowego myślenia o roli dokumentów planowania strategicznego zasygnalizowanego w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (2016) i opisanego w *Systemie zarządzania rozwojem Polski*. Trzonem zmiany jest **potrzeba rozwoju zintegrowanego**. To nie tylko proces, który łączy zagadnienia społeczno-gospodarcze z przestrzennymi, ale też takie działania, w które są zaangażowane, poza tradycyjnymi stronami, tj. administracją rządową i samorządową, także inne podmioty. To ich obecność, a także uwzględnienie podejścia terytorialnego<sup>2</sup>, warunkują partycypacyjny i wielostronny oraz osadzony terytorialnie charakter całego procesu.

### *Koncepcja w ustawie*

Koncepcja jest umocowana w *ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (uzppr)*. Przepisy ramowo określają minimalną zawartość dokumentu, w związku z tym w całym procesie pracy nad Koncepcją jest **pole do elastycznego wyboru metod i docelowych rozwiązań**.

Przygotowanie dokumentu określającego trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju kraju o długookresowym horyzoncie obejmującym 30 lat – wynika z:

- wniosków z **analizy funkcjonalności systemu zarządzania rozwojem**, które zostały sformułowane w rządowym dokumencie *System zarządzania rozwojem Polski*;
- **potrzeby stworzenia nowoczesnego dokumentu** o wyraźnie innych funkcjach i zakresie niż obowiązujące dokumenty planistyczne: dokumentu ogólnego – o długim horyzoncie czasowym i o koncepcyjnym charakterze – jakim ma być Koncepcja (w przeciwieństwie do istniejących strategii – prezentujących wybory strategiczne, które będą realizowane w perspektywie najbliższych lat), aby jak najlepiej wykorzystać zidentyfikowane trendy rozwojowe w świecie w perspektywie długookresowej i efektywnie zaplanować interwencje w ramach polityk publicznych;
- **potrzeby ujęcia w jednym dokumencie tematyki społeczno-gospodarczej oraz przestrzennej i środowiskowej** – do tej pory funkcjonujących w odrębnych dokumentach i strategiach.

Koncepcja będzie obejmować horyzont czasowy do 2050 roku. Możliwa jest – zgodnie z uzppr – **okresowa aktualizacja dokumentu**. Ma dać podstawy do wyboru przez rząd i administrację na różnych szczeblach zarządzania optymalnej ścieżki postępowania w horyzoncie średnio- i krótkoterminowym (tj. strategii prezentujące cele i instrumenty).

## 2. Rola Koncepcji

### *Koncepcja jako punkt wyjścia dla prowadzenia polityki rozwoju rządu w średnim i krótkim horyzoncie czasowym*

Koncepcja jest z założenia **wizją możliwych ścieżek rozwoju kraju** i **dokumentem prezentującym stan wiedzy** na temat roli i wpływu czynników globalnych i endogenicznych na kształtowanie się społeczno-gospodarczej i środowiskowo-przestrzennej rzeczywistości w Polsce (trendy i wyzwania) oraz

<sup>2</sup> Jedną z wielu definicji podejścia terytorialnego definiuje je jako politykę ukierunkowaną na wykorzystanie wewnętrznego potencjału rozwojowego, terytorialnych zasobów, w tym zasobów wiedzy, a także politykę pozwalającą na realizację interwencji odpowiadających współczesnym wyzwaniom rozwojowym, a jednocześnie dostosowanych do specyficznych warunków terytorialnych (M. Słupińska, 20170).

przewidywań opartych o zakładane zmiany jakościowe i ilościowe (scenariusze), co do kierunku, w którym kraj może się rozwijać.

Przy takim rozumieniu, Koncepcja jest **dokumentem o charakterze prognostycznym, przygotowanym na podstawie wiedzy naukowej**. Jej zawartość nie powinna zależeć od bieżących priorytetów polityki gospodarczej (ale powinna się do nich odnosić, przewidując jej długoterminowe konsekwencje).

**Koncepcja nie jest więc strategią**. Nie wyznacza skwantyfikowanych celów oraz ścieżki ich osiągnięcia. Wskazuje wyzwania rozwojowe Polski – możliwe bariery i potencjały w perspektywie kilkudziesięciu lat (do 30 lat) na bazie zidentyfikowanych trendów, które w największym stopniu będą wpływały na Polskę. Jest wiele argumentów za przygotowaniem **dokumentu wybiegającego poza bieżące problemy**, który mierzyłby się z wyzwaniami rozwoju kraju w perspektywie roku 2050. O wyborze takiego podejścia w systemie zarządzania rozwojem kraju przesądzą dynamika zmieniającej się rzeczywistość, trudne do kwantyfikacji i linearnego modelowania procesy społeczne, gospodarcze, przestrzenne, związki między gospodarką a środowiskiem, od którego uzależnione są społeczeństwa, a także niepewność prognoz w długim horyzoncie.

Dokument – formułując scenariusze rozwoju kraju – ma także stworzyć **przestrzeń do szybszego podejmowania wyborów strategicznych oraz lepiej zorganizowanego i prewencyjnego reagowania na potencjalne kryzysy**.

Na bazie całego procesu – w osobnym dokumencie towarzyszącym Koncepcji<sup>3</sup> – zostaną sformułowane **rekomendacje** odnoszące się do sposobów, celów i kierunków działania podmiotów publicznych, które będą wykorzystywane przy aktualizacji strategii średniookresowych rządu i będą stanowić punkt odniesienia dla strategii innych podmiotów publicznych (w tym samorządów terytorialnych, w szczególności regionalnych) i prywatnych.

Proces przygotowania KRR wykorzystuje **podejście evidence-based** i opiera się na analizach przewidywanych zmian uwarunkowań i trendów dotyczących w szczególności: stanu środowiska i zmian klimatu, przemian społecznych i gospodarczych, procesów technologicznych i instytucjonalnych. Koncepcja będzie uwzględniać ujęcie egzogenicznych (globalnych i europejskich) oraz endogenicznych czynników rozwoju. Analiza procesów przemian obejmie zarówno aspekty jakościowe, jak i ilościowe.

### ***Koncepcja jako laboratorium podejścia zintegrowanego.***

Planowanie strategiczne w Polsce wykorzystywane jest do prowadzenia bieżącej, najwyżej średniookresowej polityki i nie mierzy się z formułowaniem uniwersalnych rozwiązań wykraczających poza kadencję polityczną, w oparciu o długookresowe globalne trendy.

Problemem planowania strategicznego jest także niezdolność do równoczesnego uwzględnienia w podejmowanych działaniach podstawowych aspektów: społecznego, gospodarczego i przestrzennego. Administracja rządowa działa w układach silosowych, które są źródłem czasem konfliktogennego oddziaływania polityk na terytoria.

**Koncepcja pokazuje sposoby łączenia** tych podstawowych **wymiarów** (społecznego, gospodarczego, przestrzennego) i dodatkowo wymiaru instytucjonalnego oraz środowiskowego by działania polityk mogły osiągnąć efekt synergii. Jednym z narzędzi umożliwiających połączenie wymiarów i lepsze wykorzystanie potencjału poszczególnych polityk, ale także terytoriów, będzie model struktury funkcjonalno-przestrzennej jako efekt zintegrowanego podejścia, wypracowany w ramach prac nad Koncepcją. Będzie on zastosowany w średniookresowej strategii rozwoju kraju i wykorzystywany także przy konstruowaniu innych strategii i polityk rządu oraz samorządów terytorialnych.

<sup>3</sup> Forma prawna dokumentu do przesądzenia.

**Model struktury funkcjonalno-przestrzennej**, wyrażając zintegrowane podejście do rozwoju tj. planowanie, które łączy działania na rzecz przemian gospodarczych i społecznych z planowaniem przestrzennym, będzie porządkował i wyjaśniał relacje między podstawowymi sferami (wymiarami) decydującymi o rozwoju zrównoważonym. W ramach zintegrowanego planowania rozwoju sprawne i skuteczne działania gospodarcze uwzględniają potrzeby społeczne i są oparte o wspólnie użytkowaną przestrzeń, zasoby środowiska i możliwości instytucjonalne. Model funkcjonalno-przestrzenny jest *novum* wprowadzonym nowelizacją uzppr. Służy przedstawieniu w syntetycznej formie najważniejszych informacji dotyczących poszczególnych terytoriów i relacji między nimi, które mogą wynikać m.in. z potrzeb ich mieszkańców lub prowadzonej polityki.

### ***Koncepcja jako laboratorium współpracy i zaangażowania społecznego i samorządowego w myśleniu o rozwoju***

Planowanie rozwoju jest tradycyjnie traktowane jako domena administracji publicznej i wyraża się tworzeniem strategii i polityk. Jednocześnie duża aktywność organizacji pozarządowych, samorządów i mieszkańców jest obecnie widoczna w wielu aspektach życia publicznego. Warto to społeczne zaangażowanie wykorzystać nie tylko podczas tworzenia Koncepcji, ale również w procesie konstruowania różnych mechanizmów usprawniających zarządzanie rozwojem.

Koncepcja jako nowy dokument w systemie, proces jej opracowywania, jest zatem **szansą na zachwianie w posadach utartych metod współpracy na linii „administracja rządowa – społeczeństwo obywatelskie – samorządy – eksperci świata nauki i praktycy”** i sięgnięcie po nowe, innowacyjne techniki i narzędzia partycypacyjnego planowania. Ta odsłona prac nad Koncepcją ma na celu urzeczywistnienie pełnego partnerstwa oraz wypracowanie i „wprowadzenie do systemu” **nowatorskich sposobów** poznawania, zrozumienia, przeanalizowania wiedzy, potrzeb, oczekiwań, interesów, pomysłów rozwiązań oraz wizji poszczególnych stron dialogu.

Ważne jest wypracowanie sposobów rozwiązywania u podstaw trudnych, skomplikowanych czy kontrowersyjnych problemów w duchu **poszukiwania łączącego konsensusu**. Prace zatem obejmują **możliwie reprezentatywną grupę użytkowników różnego typu przestrzeni** (zob. punkt „Narzędzia planowania partycypacyjnego”).

Takie podejście powinno umożliwić: (1) skupienie w jednym miejscu energii osób, którym leży na sercu autentyczna troska o przyszłość; (2) otwartą wymianę wiedzy i punktów widzenia różnorodnych użytkowników przestrzeni; (3) dokonanie oceny przestrzeni oczami jej użytkowników; (4) wygenerowanie i przetestowanie nowatorskich pomysłów; oraz ostatecznie (5) zaprojektowanie odważnej wizji przyszłości, wolnej od aktualnych koniunkturalnych okoliczności.

## **3. Kluczowe elementy konstytuujące Koncepcję**

### ***Wartości***

Poruszając się na gruncie aspiracji Konstytucji RP i prawa europejskiego można przyjąć, że polityki publiczne mają prowadzić do **podnoszenia jakości życia społeczeństwa i każdego mieszkańca z osobna**. Jakość życia zdeterminowana jest stanem środowiska naturalnego i sposobem zagospodarowania środowiska antropogenicznego – to kategorie, które w dużym stopniu współdecydują o efektywności i jakości procesów społeczno-gospodarczych.

Natomiast środki, jakie mają temu służyć wynikają z: (1) rzeczywistego przebiegu i intensywności wpływu różnych zjawisk (znanych i nieznanymi) na sytuację społeczeństwa i gospodarki (trendy); (2) zdolności do antycypacyjnego dostrzegania najważniejszych zagadnień wymagających reakcji

(wyzwania); oraz (3) umiejętności wyboru, z punktu widzenia wyznawanych wartości, najkorzystniejszej dla wszystkich mieszkańców ścieżki postępowania (na podstawie scenariuszy).

Ważnym aspektem prac nad dokumentem oraz całego procesu planowania strategicznego w długiej perspektywie czasowej jest **określenie podstawowych aksjomatów – kluczowych wartości, na których opiera się rozumienie procesu rozwoju** w naszym kręgu cywilizacyjnym. Wartości te tworzą ramy odniesienia dla oceny wpływu i konsekwencji trendów rozwojowych oraz dla formułowania zakresu oraz istotności wyzwań (procesy, które zagrażają lub wzmacniają zdefiniowane wartości). Za podstawowe wartości w procesie rozwoju, które konstytuują zbiór aksjomatów Koncepcji, przyjęto:

- **demokrację** – u podstaw rozwoju leżą zasady demokratycznego państwa prawa;
- **integrację** (inkluzywność i solidarność społeczna) – relacje społeczne opierają się na polityce włączenia społecznego i zmniejszania nierówności;
- **czyste środowisko** – przestrzeganie prawa do czystego środowiska jako prawa podstawowego każdej jednostki oraz zapewnienie warunków dla przetrwania i rozwoju społeczeństwa poprzez przede wszystkim: (1) powstrzymanie zanieczyszczania gleb, wody i powietrza; (2) zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych i wodnych; (3) zahamowanie/odwrócenie utraty różnorodności biologicznej; oraz (4) zmianę wzorców konsumpcji i modeli biznesowych;
- **gospodarkę odpowiedzialną społecznie** (spójność ekonomiczna) – podstawą skutecznego rozwoju jest wolny rynek, uwzględniający potrzeby społeczne, gdzie wzrost/ zysk nie jest jedynym celem;
- **ład przestrzenny** – zrównoważone korzystanie z funkcjonalnie zagospodarowanej przestrzeni, która jest dobrem ograniczonym; ład to takie kształtowanie przestrzeni, które bierze pod uwagę: (1) ograniczenia naturalne i walory środowiskowe oraz estetyczne; (2) potrzeby społeczne i ekonomiczne; oraz (3) dobro wspólne. Ład przestrzenny wpływa na jakość życia, pośrednio warunkując dostęp m.in. do usług i przestrzeni publicznych, czystej wody i powietrza.<sup>4</sup>

## Wymiary

Ustrukturyzowaniu prac nad Koncepcją służy określenie pięciu wymiarów wspólnych dla prowadzonych analiz.

Zgodnie z zapisami uzppr, Koncepcja zawierać będzie scenariusze, wyzwania rozwojowe kraju **w trzech podstawowych (tradycyjnych) wymiarach**: społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Wydaje się jednak zasadne, aby wymiary, w których prezentowane są trendy, wyzwania i scenariusze rozszerzyć o **inne istotne składniki funkcjonowania współczesnych społeczeństw** – o wymiar instytucjonalny oraz środowiskowy.

Wymiar **instytucjonalny** obejmuje takie zagadnienia jak: sposób rządzenia, jakość stanowienia i przestrzegania prawa, jakość funkcjonowania instytucji publicznych, partnerstwo i współpraca i inne, np. związane z uczestnictwem w organizacjach międzynarodowych (takich jak UE); mają one kluczowe znaczenie dla przebiegu procesów rozwojowych.

Biorąc pod uwagę politykę UE, oenietowską agendę 2030 a także najnowsze teoretyczne rozważania o naturze rozwoju i jego wpływie na terytoria, należy znaleźć dobre miejsce dla zagadnień związanych ze **środowiskiem** (by wyjść poza traktowanie go jako jednej z płaszczyzn działania władz publicznych, takiej samej jak gospodarka) oraz z kwestiami instytucjonalnymi (traktując sposób i jakość organizacji procesów rozwojowych na świecie w UE jako *benchmark*) – jako elementów kluczowych z punktu widzenia rozwojowego. Zagadnienia środowiskowe powinny być traktowane jako wyodrębnione,

<sup>4</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

równoważny pozostałym czterem, wymiar rozwoju (z istotnymi implikacjami społecznymi, gospodarczymi, przestrzennymi i instytucjonalnymi).

**Przestrzeń** jest tym wymiarem rozwoju, który w ujęciu klasycznym zmienia się na tle procesów społeczno-gospodarczych najwolniej (choć tutaj istota oraz tempo procesów także się zmienia), ale jednocześnie jego ranga i rola jest niedoceniana w bieżącej (a więc krótko- i średniookresowej) polityce rozwoju. W związku z tym istotne jest, aby Koncepcja prezentowała wymiar przestrzenny jako równorzędny (i równie ważny) wymiar rozwoju, ale także pokazała metodę (model) sposobu analizy trendów, określenia wyzwań i budowy scenariuszy uwzględniający zintegrowane podejście do rozwoju.

Wyodrębnienie pięciu, a nie tylko trzech wymiarów posłuży **uporządkowaniu bardzo rozległej tematyki** analizowanej w całym procesie i pozwoli na czytelne przedstawienie wyników prac.

Poszczególne wymiary przenikają się wzajemnie, a razem tworzą pełny obraz rozwoju. O ile jednak doświadczenia wynikające z pracy nad dokumentami strategicznymi dają łatwość w diagnozowaniu i analizowaniu zjawisk pod kątem społecznym, gospodarczym, instytucjonalnym czy środowiskowym, o tyle formułowanie dokumentów z uwzględnieniem ich wpływu na przestrzeń czy przez pryzmat terytorium jest *novum*.

**Określenie roli i sposobu ujęcia przestrzeni w dokumencie** będzie ważne dla prac nad Koncepcją. W większości przypadków przestrzeń nie zmienia się tak dynamicznie, jak efekty procesów społeczno-gospodarczych. Przestrzeń determinuje uwarunkowania rozwojowe oraz wpływa na kształtowanie się różnego rodzaju procesów, stąd tak ważne, by była traktowana jako istotny zasób (uzasadniający obecność ładu przestrzennego wśród wartości Koncepcji). Co więcej stanowi ona jeden z wymiarów, który jest brany pod uwagę przy analizie wpływu i konsekwencji trendów oraz wyzwań zidentyfikowanych w innych wymiarach.

### **Trendy, wyzwania, scenariusze**

Wśród podstawowych pojęć, których doprecyzowanie jest konieczne na początkowym etapie prac, należy wymienić:

- **trend** – w pracach nad Koncepcją rozumiany jako kierunek, w jakim zmienia się/będzie się zmieniać dane zjawisko, które wywiera lub będzie wywierało istotny wpływ na uwarunkowania społeczno-gospodarcze i przestrzenne rozwoju kraju;

Analiza trendów w ramach Koncepcji opiera się o następujące założenia:

- pula trendów globalnych zostanie wyselekcjonowana do analizy krajowej m.in. na podstawie zdefiniowanych w Koncepcji wartości, każdy trend może składać się z kilku podtrendów/elementów składowych;
- trendy zostaną wyodrębnione w pięciu wymiarach – obszarach KRK (społecznym, gospodarczym, przestrzennym, środowiskowym i instytucjonalnym);
- każdy z trendów zostanie przeanalizowany w układzie „Świat, UE i szerzej Europa” wraz z określeniem poziomu istotności dla Polski. Co do poziomu „Kraj” istotne jest wskazanie, które z zidentyfikowanych trendów mają charakter całkowicie endogeniczny lub kształtują się całkowicie odmiennie, niż to co obserwujemy na świecie czy w Europie;
- wnioski będą zawierały informacje na temat konsekwencji trendów dla Polski w co najmniej pięciu zidentyfikowanych wymiarach biorąc jako punkt odniesienia przyjęte na potrzeby prac nad Koncepcją wartości. Takie podejście służyć będzie wyselekcjonowaniu wyzwań.



- **wyzwanie** – odpowiedź na skutki trendów, która służy rozwiązaniu problemów lub wykorzystaniu możliwości rozwojowych Polski;

Praca nad wyzwaniami rozwojowymi będzie uwzględniała następujące założenia:

- zidentyfikowane wyzwania odnoszą się do tych zagadnień, które wymagają podjęcia działań w obszarze polityk publicznych w perspektywie 2050 roku (z możliwością określenia etapów pośrednich);
- wyzwania będą uwzględniać oczekiwane konsekwencje trendów dla Polski w pięciu wymiarach;
- wyzwania muszą być ograniczone liczbowo i stanowić będą punkt wyjścia dla określenia scenariuszy rozwoju kraju;
- finalna lista wyzwań będzie brać pod uwagę przyjęte na potrzeby prac nad Koncepcją wartości.

- **scenariusz rozwoju** – logiczne i formalne konstruowanie alternatywnych wizji pożądanej przyszłości, uwzględniające dokładne poznanie i zrozumienie czynników kształtujących badane zjawisko oraz umożliwiające podejmowanie decyzji co do przyszłości<sup>5</sup>;

W odniesieniu do scenariuszy przyjęto następujące założenia:

- Koncepcja będzie zawierała wariantowe scenariusze rozwoju kraju; ich ostateczna liczba (min. 3) „wyłoni się” w całym procesie analitycznym dotyczącym trendów i wyzwań;
- biorąc pod uwagę rolę i długi horyzont czasowy dokumentu można przyjąć, że punktem wyjścia dla scenariuszy (czyli sposobu w jakim rozwój będzie następował, a nie dalszego rozwoju sytuacji rozumianej jako ekstrapolacja czy dywergencja trendu) powinno być ustalenie zestawu czynników (zmiennych) o charakterze jakościowym (a nie ilościowym) wpływających na krańcowo różne kształtowanie się sytuacji lub skrajne podejścia polityki publicznej do odpowiedzi na zidentyfikowane wyzwania;
- w każdym wariantcie scenariusze powinny uwzględniać pięć wymiarów: społeczny, gospodarczy, przestrzenny, środowiskowy i instytucjonalny;
- opis każdego scenariusza zawiera drogę, którą podąża dany scenariusz, tj. pokazuje jakie muszą zaistnieć warunki dla realizacji scenariusza, co może negatywnie oddziaływać, jakiego typu kroki powinny być podejmowane, aby podążać danym scenariuszem, strategiczne (zasadnicze, ogólne) ukierunkowania dla polityk publicznych;
- opis każdego scenariusza wskazuje zależności i możliwe (realne) powiązania pomiędzy różnymi scenariuszami oraz stałe elementy powtarzające się w każdym ze scenariuszy, także w odniesieniu do prezentacji graficznej;
- każdy scenariusz będzie zawierał odpowiadający mu model struktury funkcjonalno-przestrzennej skonstruowany w zależności od przyjętych w scenariuszu zmiennych oraz wybranych strategicznych ukierunkowań dla polityk publicznych;
- metodyka konstruowania scenariuszy i doboru zestawu zmiennych będzie wynikiem ustaleń wypracowanych w czasie spotkań projektowych, zostanie także skonsultowana z zewnętrznymi grupami eksperckimi.

### ***Model struktury funkcjonalno-przestrzennej***

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej pokazuje zależności między podstawowymi determinantami procesów rozwojowych, zwłaszcza między środowiskiem przyrodniczym a środowiskiem antropogenicznym (m.in. sieć osadnicza, infrastruktura techniczna, miejsca świadczenia

---

<sup>5</sup> Na podstawie: Kononiuk A., *Metoda scenariuszowa w antycypowaniu przyszłości, Organizacja i kierowanie* nr 2/2012 (151), PAN –SGH, Warszawa, s. 40

usług publicznych, obszary funkcjonalne) oraz definiuje jak te połączone składowe procesów rozwojowych powinny być powiązane i na jakich zasadach powinno odbywać się ich funkcjonowanie.

## 4. Struktura i zawartość Koncepcji

### *Część główna*

Dokument będzie zawierać: (1) **analizę trendów** – przedstawionych w skali światowej, europejskiej i krajowej w podziale tematycznym; (2) **opis wyzwań** (w pięciu wymiarach) wynikających ze spodziewanych konsekwencji trendów dla Polski; (3) **wariantowe scenariusze** rozwoju kraju wraz z modelami struktury funkcjonalno-przestrzennej – metodyka opracowania scenariuszy i modeli zostanie wypracowana w toku działań projektowych; (4) **graficzne** (infografiki, rysunki, wykresy) i **kartograficzne zobrazowanie** trendów, wyzwań i scenariuszy.

### *Część towarzysząca*

Nieodłącznym elementem Koncepcji, ale ujętym w odrębnym dokumencie, będą **rekomendacje**. Będą to – wynikające z przyjętego scenariusza rozwoju – fundamentalne wskazówki dla strategii średniookresowych lub polityk publicznych dotyczące koniecznych do podjęcia działań (włącznie ze sferą regulacyjną, organizacyjną oraz inwestycyjną). Dla rekomendacji przyjęto następujące założenia:

- wynikają ze strategicznego ukierunkowania polityk publicznych wskazanego w scenariuszach;
- uwzględniają i są zaprezentowane w układzie pięciu wymiarów;
- wskazują co należałoby zrobić, ale nie wskazują w jaki sposób ani konkretnych instrumentów;
- wskazują lub odnoszą się do potrzebnych reakcji polityk publicznych do 2050, a tam gdzie to zasadne wskazują potrzebne reakcje polityki dla etapów pośrednich, konieczne do podjęcia w ramach poszczególnych polityk w celu zapobieżenia negatywnym konsekwencjom danego scenariusza rozwoju;
- są elementem procesu formułowania Koncepcji możliwym do zaaplikowania. Na ich podstawie następuje programowanie w perspektywie średniookresowej (są bazą dla strategii i programów określających działania);
- mogą wskazać potencjalne ryzyka niepowodzenia wynikające ze scenariuszy;
- są podstawą do określania instrumentów dla polityk publicznych w perspektywie średniookresowej.

## 5. Sposób organizacji prac

Jak wskazano wyżej, prace nad Koncepcją prowadzone są przez MFiPR z udziałem **partnerów instytucjonalnych** w ramach realizacji projektu Gospostrateg, przy współpracy z **instytucjami naukowymi i eksperckimi**, oraz z **partnerami społecznymi**.

Proces wspierany jest przez: (1) konsorcjantów MFiPR w ramach projektu Gospostrateg; (3) młodych, nowatorskich badaczy oraz opiniotwórczych ekspertów; (4) samorządy terytorialne i resorty; (5) narzędzia planowania partycypacyjnego; (6) opracowania naukowe i analizy; (7) działania informacyjne.

## **Projekt Gospostrateg**

W skład **konsorcjum** projektu Gospostrateg<sup>6</sup>, którego celem jest m.in. wsparcie prac niezbędnych do przygotowania koncepcji, wchodzi: MFiPR (lider merytoryczny) oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów wraz z Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym. Instytuty te tworzą i zarządzają wiedzą projektu, zasilają poszczególne etapy prac nad koncepcją analizami tematycznymi, badaniami i wiedzą naukową oraz proponują metodykę pracy. **Zakres projektu** został szczegółowo opisany we wniosku aplikacyjnym i posiada własny harmonogram. Niemniej możliwy jest pewien margines elastyczności.<sup>7</sup>

**Najważniejszymi zadaniami** są: „stworzenie ram dla długookresowego programowania i zarządzania polityką rozwoju kraju w oparciu o rzetelne przesłanki merytoryczne i wariantowe scenariusze rozwojowe” oraz „integracja planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego na wszystkich etapach realizacji polityki rozwoju”. **Poszczególne etapy prac** rozumiane są jako: praca nad trendami, praca nad wyzwaniem i finalnie – praca nad scenariuszami rozwoju.

**Zostaną także przygotowane:** (1) założenia Modelu Struktury Funkcjonalno-Przestrzennej Kraju dla Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju i pilotażowe opracowanie Modelu Struktury Funkcjonalno-Przestrzennej Kraju dla Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju; (2) praktyczne poradniki w zakresie zintegrowanego programowania i zarządzania rozwojem oraz poradnika w zakresie zintegrowanego programowania i zarządzania rozwojem w kontekście zmian klimatu; (3) pilotażowa ocena wpływu terytorialnego strategii rozwoju i polityk publicznych; oraz (4) Atlas Polska 2050 – wirtualny atlas Polski mapujący (w różnych przekrojach terytorialnych) sytuację wyjściową oraz zachodzące w kraju procesy społeczno-gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe.

## **Młodzi, nowatorscy badacze i opiniotwórcy eksperci**

MFiPR prowadzi współpracę także z **młodymi badaczami z uczelni wyższych oraz z opiniotwórczymi ekspertami**. Ma to na celu – z jednej strony – wykorzystanie potencjału młodego pokolenia i jego metod pracy oraz – z drugiej strony – zobaczenie analizowanych w ramach prac nad koncepcją zagadnień z różnych perspektyw i w możliwie szerokim ujęciu.

## **Samorządy terytorialne i resorty**

Jednym z głównych założeń systemu prowadzenia polityk rozwoju jest identyfikowanie i planowanie właściwych skali działania polityk publicznych (krajowej, regionalnej, ponadlokalnej czy lokalnej). Niezbędne jest zatem poznanie i zrozumienie – z jednej strony – potrzeb, oczekiwań, interesów, a – z drugiej strony – pomysłów rozwiązań oraz wizji rozwoju formułowanych przez samorządy i organizacje ich reprezentujących. Dlatego też ważnym interesariuszem procesu są **samorządy terytorialne i resorty**.

## **Narzędzia planowania partycypacyjnego**

Ambicją MFiPR jest zastosowanie nowych i innowacyjnych technik i narzędzi partycypacyjnego planowania (stosowanych przez prekursorskie organizacje w Polsce oraz już upowszechnione w administracjach rządowych państw o dłuższych tradycjach demokratycznych) w procesie tworzenia koncepcji i **do późniejszego wprowadzenia na stałe do systemu zarządzania polityką rozwoju**.

<sup>6</sup> Projekt pt. Operacjonalizacja Systemu Zarządzania Rozwojem Polski. Udoskonalenie i wprowadzenie innowacyjnych i skutecznych rozwiązań do systemu społeczno-gospodarczego i przestrzennego w ramach długookresowego programowania polityki rozwoju.

<sup>7</sup> Możliwe są – w ustalonych granicach – modyfikacje w miarę rozwoju projektu i w przypadku nieprzewidzianych we wniosku potrzeb związanych z realizacją projektu.

Stworzy to szansę na wypracowanie nowego, bardziej efektywnego i odpowiadającego współczesnym wyzwaniom modelu współpracy różnych partnerów przy analizie zjawisk i programowaniu zintegrowanych działań rozwojowych. Wypracowane metody partycypacji mogą posłużyć zarówno **poprośzeniu jakości procesu formułowania i wdrażania polityk publicznych**, jak i w szerszym kontekście – **promocji demokracji przedstawicielskiej**, która jest niezbędnym instrumentem osiągnięcia lepszej jakości życia społeczeństwa i mieszkańców w naszym (euroatlantyckim) modelu rozwojowym.

Jednymi z już zastosowanych przez MFiPR narzędzi są debaty i **wysłuchania publiczne**, przeprowadzone jesienią 2021 r., a zorganizowane w celu przedyskutowania z przedstawicielami świata nauki i społeczeństwa obywatelskiego ważnych zagadnień będących przedmiotem Koncepcji uporządkowanych wg 5 obszernych grup tematycznych: (1) Świat, Europa, Polska; (2) Społeczeństwo i jakość życia; (3) Transformacja gospodarki; (4) Środowisko i zielona transformacja; (5) Nowe technologie. Mając na względzie na bardzo interesujący i przydatny dorobek z tychże debat i wysłuchań, MFiPR przewiduje kontynuację tego sposobu komunikacji ze społeczeństwem obywatelskim w toku dalszych prac. W podobnej formule będą odbywały się konsultacje publiczne projektu Koncepcji.

Ważne jest, aby prace nad Koncepcją obejmowały możliwie reprezentatywną grupę użytkowników różnego typu przestrzeni. **Mieszkańcy, wspólnoty lokalne, przedsiębiorcy** i reprezentujące ich organizacje jak również inne grupy wspólnoty interesu będą priorytetowymi uczestnikami tego procesu.

W związku z tym, że zasięg czasowy Koncepcji dotyczy przede wszystkim dzisiejszych **młodych pokoleń (licealiści, studenci)** ich punkt widzenia i oczekiwania oraz pomysły i wizje przyszłości nie mogą być pominięte, a ich potencjał przyszłych liderów strategicznego planowania rozwoju musi być wykorzystany. Ma to też walor edukacyjny promujący udział młodych pokoleń w kształtowaniu polityk publicznych.

### ***Opracowania i analizy***

Koncepcji towarzyszyć będą materiały i opracowania powstałe w trakcie całego procesu. Będą to zarówno **materiały wypracowane w ramach projektu Gospostrateg, jak i inne dokumenty, analizy czy wyniki badań** niezbędne dla przygotowania Koncepcji.

Zbiór dodatkowych materiałów obejmie m.in.: szczegółowy opis metod pracy; raporty cząstkowe z analizy trendów, procesu selekcji wyzwań; dodatkowe analizy tematyczne i przestrzenne; dodatkowy materiał mapowy; raporty podsumowujące działania z zakresu partycypacji obywatelskiej; bibliografie, itp.