

**Dokumenty
strategiczne i wdrożeniowe
województwa mazowieckiego
– wyniki inwentaryzacji**

Warszawa 2016



seria **MAZOWSZE. Analizy i Studia** nr 2(50)/2016

ISSN 1896-6322

Dokumenty strategiczne i wdrożeniowe województwa mazowieckiego – wyniki inwentaryzacji

Dyrektor Biura: mgr inż. arch. Piotr Brzeski
Zastępca Dyrektora: mgr Elżbieta Sielicka
p.o. Zastępcy Dyrektora: dr Katarzyna Jędruszczak

Przygotowano w Zespole Rozwoju Regionalnego pod kierunkiem
dr Elżbiety Kozubek (Kierownik Zespołu)

Zespół autorski:

Maciej Sulmicki przy współpracy z Oddziałami Terenowymi Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie,
departamentami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego,
wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi oraz spółkami prawa handlowego

Tłumaczenie:

Anna Kwil

Korekta językowa:

Małgorzata Żurawska-Cieplak

Adres redakcji:

Redakcja *MAZOWSZE. Analizy i Studia*
Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie
ul. Nowy Zjazd 1, 00-301 Warszawa
tel. 22 518 49 33, fax 22 518 49 49
e-mail: redakcja@mbpr.pl; www.mbpr.pl

Wydawca:

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie
ul. Nowy Zjazd 1, 00-301 Warszawa
tel. 22 518 49 00, fax 22 518 49 49
e-mail: biuro@mbpr.pl; www.mbpr.pl

Redakcja techniczna, skład i łamanie:

Zespół Wydawniczy Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Projekt okładki i układu graficznego serii:

dr Kinga Stanek

Druk:

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

Nakład:

100 egz.

Warszawa, lipiec 2016

**Dokumenty
strategiczne i wdrożeniowe
województwa mazowieckiego
– wyniki inwentaryzacji**

Spis treści

	Wstęp	7
Rozdział 1.	Podstawy prawne przygotowywania wojewódzkich strategii i programów rozwoju	8
Rozdział 2.	Dokumenty strategiczne i wdrożeniowe województwa mazowieckiego	11
2.1.	Dokumenty obligatoryjne	11
	Dokumenty Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie	11
	Dokumenty Departamentu Budżetu i Finansów UM WM	14
	Dokument Departamentu Kultury, Promocji i Turystyki UM WM	16
	Dokument Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury UM WM	18
	Dokument Departamentu Organizacji UM WM	19
	Dokument Kancelarii Marszałka UM WM	20
	Dokumenty Departamentu Środowiska UM WM	20
	Dokumenty Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich UM WM	27
	Dokument Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich UM WM	29
	Dokument Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej UM WM	29
	Dokumenty Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych	31
	Dokumenty Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej	32
	Dokument Wojewódzkiego Urzędu Pracy	38
2.2.	Dokumenty nieobligatoryjne	39
	Dokumenty Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie	39
	Dokumenty Departamentu Edukacji Publicznej i Sportu UM WM	40
	Dokumenty Departamentu Kultury, Promocji i Turystyki UM WM	42
	Dokument Departamentu Organizacji UM WM	45
	Dokumenty Departamentu Środowiska UM WM	46
	Dokumenty Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich UM WM	50
	Dokumenty Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich UM WM	52
	Dokumenty Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej UM WM	54
	Dokumenty Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej	57
	Dokument Agencji Rozwoju Mazowsza SA	59
	Dokument Mazowieckiego Regionalnego Funduszu Pożyczkowego Sp. z o.o.	60

Rozdział 3.	Podsumowanie	61
3.1.	Zestawienie wojewódzkich dokumentów strategicznych i programowych	61
3.2.	Wojewódzkie dokumenty programowe a strategia rozwoju województwa	65
3.3.	Wnioski dotyczące wojewódzkich dokumentów programowych	66
3.4.	Zakończenie	67
	Słownik skrótów	68
	Akty prawne obligujące do przyjęcia dokumentów strategicznych lub wykonawczych	68
	Spis tabel	69
	Spis rycin	69
	Abstract	69

Wstęp

Celem opracowania było zestawienie i analiza wszystkich, obowiązujących w drugiej połowie 2015 r., dokumentów strategicznych i programowych, przygotowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne i spółki. Analizę dokumentów przeprowadzono pod względem:

- aktów prawnych zobowiązujących do ich sporządzenia i regulujących ich zakres,
- celów danego dokumentu,
- spełniania kryteriów określonych w definicji strategii/programu rozwoju/programu operacyjnego, zawartej w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zwłaszcza pod kątem prawidłowej konstrukcji dokumentu,
- miejsca w hierarchii dokumentów strategicznych województwa,
- horyzontu czasowego programu oraz jego aktualności¹,
- planowanych aktualizacji,
- zgodności z celami strategii rozwoju województwa.

Powyższe informacje ustalane były przede wszystkim na podstawie treści dokumentów oraz uchwał sejmiku i zarządu województwa. W niektórych przypadkach, informacje o planach aktualizacji były dodatkowo pozyskiwane od jednostek odpowiedzialnych za dany program/strategię.

Polityka rozwoju jest, zgodnie z ustawą², prowadzona na podstawie strategii rozwoju, a jej realizacja dokonuje się zgodnie z przyszłymi programami. Wojewódzkie dokumenty strategiczne i programowe mają tym samym duże znaczenie dla efektywnego zarządzania województwem. Istotne jest przy tym rozróżnienie pomiędzy programami a pozostałymi dokumentami strategicznymi, przy czym jedno i drugie powinny przyczyniać się do spójnej i konsekwentnej realizacji regionalnej strategii rozwoju. Wskazane jest również ograniczenie liczby dokumentów będących równoległe w obiegu oraz zachowanie możliwie przejrzystej struktury i hierarchii dokumentów.

¹ W przypadku dokumentów, które nie zostały formalnie uchylone lub zastąpione nowymi, analizie poddane zostały ostatnie obowiązujące wersje.

² Art. 4. ust. 1. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 1649 z późn. zm.).

1. Podstawy prawne przygotowywania wojewódzkich strategii i programów rozwoju

Kwestie dotyczące wojewódzkich strategii i programów rozwoju regulują ustawy o samorządzie województwa³ oraz o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴. Są to podstawowe akty prawne określające zasady przygotowywania dokumentów strategicznych oraz kryteria, które powinny spełniać.

Zgodnie z art. 11. ust. 1. ustawy o samorządzie województwa, samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa uwzględniającą cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz odpowiednich strategii ponadregionalnych. Strategia rozwoju województwa powinna ponadto być spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Dalej, w ustępie 3. artykułu 11., zostaje stwierdzone, iż strategia rozwoju województwa realizowana jest poprzez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny. Tym samym jasno określona zostaje rola wykonawcza (implementacyjna) RPO i programów wojewódzkich względem strategii.

W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zdefiniowano kluczowe pojęcia. Strategie rozwoju (inne niż ŚSRK i DSRK) zostały określone jako „dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów funkcjonalnych” (art. 9. ust. 3.). W przypadku strategii wojewódzkich przyjmuje je sejmik województwa. Kluczowy jest przy tym artykuł 13., który określa podstawowe cechy strategii rozwoju:

„Strategie rozwoju, o których mowa w art. 9. pkt 3., są spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju i określają w szczególności:

- 1) diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz różnicowań przestrzennych i terytorialnych;
- 2) prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;
- 3) określenie celów rozwoju, w tym kierunków interwencji, w zakresie objętym strategią wraz z pożądanymi wskaźnikami realizacji, z uwzględnieniem różnicowań przestrzennych lub terytorialnych;
- 4) (uchylony);
- 5) (uchylony);

6) systemy realizacji i ramy finansowe.”⁵

Strategia może wykraczać poza ramy czasowe określone przez średniookresową strategię rozwoju kraju pod warunkiem wyraźnego wydzielenia okresu wykraczającego w dokumencie. Tak jest w przypadku obowiązującej *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*, w której wskazano działania przewidziane do realizacji w okresie do 2020 r. (horyzontu czasowego aktualnej *Strategii rozwoju kraju 2020*).

Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawianymi w celu realizacji strategii rozwoju (art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Dzielą się na programy operacyjne i programy rozwoju. Pierwsze dotyczą regionalnych i krajowych programów operacyjnych, w związku z czym, władze województwa uchwalają tylko jeden – RPO. Programy rozwoju to z kolei dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, w tym programy wojewódzkie⁶ i programy wieloletnie. Ustawa określa szereg warunków, jakie powinien spełniać program. Powinien obejmować okres niewykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju lub odpowiedniej strategii rozwoju, a ponadto, zgodnie z art. 17. „program określa w szczególności:

- 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym oraz wyniki raportu ewaluacyjnego, o którym mowa w art. 15. ust. 6.;
- 2) cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii spójności lub strategii rozwoju, o których mowa w art. 9. pkt 3., wraz z określonymi wskaźnikami;
- 3) priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim;

⁵ Należy zauważyć, że w pierwotnej wersji ustawy wymogi te odnosiły się do strategii sektorowych (strategie wojewódzkie były jedynie wymienione, ale niezdefiniowane). Obecne brzmienie ustawy otrzymała na skutek przyjęcia ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370). Wówczas również wprowadzono obecną definicję programów rozwoju.

⁶ Problematyczny jest przy tym zapis art. 54. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, który stwierdza, że programy wojewódzkie wymienione w art. 11., ust. 3. ustawy o samorządzie województwa stają się regionalnymi programami operacyjnymi. Niemniej, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 15., ust. 4., pkt 2. nadal posługuje się pojęciem programów wojewódzkich, jako kategorii programów rozwoju (w odróżnieniu od programów operacyjnych).

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 1649 z późn. zm.).

- 4) sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych;
- 5) plan finansowy, w tym:
- źródła finansowania realizacji programu,
 - kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety,
- c) informację o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów;
- 6) podstawowe założenia systemu realizacji.”
- W tabeli 1. przedstawiono zestawienie zdefiniowanych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju cech strategii i programów.

Tabela 1. Cechy i zakres wojewódzkich dokumentów strategicznych i programowych

	Strategia rozwoju	Program (operacyjny/rozwój)
Horyzont czasowy	Jeżeli dalszy niż ŚSRK, okres poza horyzont ŚSRK powinien zostać wydzielony	Niewykraczający poza okres obowiązywania strategii, którą realizuje
Diagnoza	Sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz różnicowań przestrzennych i terytorialnych	Sytuacji społeczno-gospodarczej
Prognoza trendów	Tak	Nie
Hierarchia celów (stopień szczegółowości)	Cele rozwoju i kierunki interwencji z uwzględnieniem różnicowań przestrzennych i terytorialnych	Cel główny i cele szczegółowe, priorytety i kierunki interwencji w zakresie terytorialnym
Sposób monitorowania	Nie	Tak
Wskaźniki realizacji	Tak	Tak
System realizacji	Tak	Tak
Ramy/plan finansowy	Ramy	Plan, w tym źródła finansowania, wysokość współfinansowania i kwoty na poszczególne priorytety
Miejsce w hierarchii	Uwzględnia cele ŚSRK	Realizuje strategię rozwoju poprzez realizację zawartych w nich celów
Droga legislacyjna	Sejmik województwa	Zarząd województwa
Proces konsultacji	Projekty strategii rozwoju podlegają konsultacjom z JST, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego	Projekty programów podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi.

Źródło: opracowanie własne MBPR.

Na podstawie powyższego zestawienia można stwierdzić, że wymagania określone w ustawodawstwie względem programów i strategii rozwoju są niemal identyczne. Poza tym, że w programie nie jest wymagana prognoza trendów rozwojowych, podstawową różnicą jest funkcja dokumentu. Podczas gdy strategia ma określać uwarunkowania i cele rozwoju, program ma służyć ich realizacji.⁷

Zarząd województwa został wskazany w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako jednostka właściwa do opracowania RPO (we współpracy z właściwymi ministrami) oraz regionalnych programów rozwoju, które przyjmowane są drogą uchwały zarządu. Uchwała taka powinna zostać poprzedzona konsultacjami projektu programu z JST oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi zgodnie z art. 19a. Po przyjęciu program powinien zostać ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym wraz z informacją o terminie obowiązywania oraz adresie strony internetowej, na której dokument będzie dostępny. Za realizację programu na poziomie województwa odpowiada zarząd województwa.

Zgodnie z art. 6a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, „przy opracowywaniu projektu strategii rozwoju i programów uwzględnia się przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko, przeprowadzając postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w przypadkach wymaganych przez te przepisy”. Szczegółowe zapisy dotyczące strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) ustala ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko⁸. Zgodnie z art. 46. tej ustawy przeprowadzenie OOŚ jest wymagane w odniesieniu do projektów:

„1) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospoda-

⁷ Należy przy tym zauważyć, że wśród omawianych dokumentów znajdują się również takie, których przygotowanie na poziomie województwa jest obowiązkiem ustalonym na poziomie krajowym. W niektórych przypadkach ustawa jasno określa ich związek ze strategią rozwoju województwa. Tak jest w przypadku strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. *Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* stwierdza, że „do zadań samorządu województwa należy: opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa”. Jednak w przypadku chociażby programu opieki nad zabytkami taki związek nie jest wprost określony. Co prawda art. 18. *ustawy o ochronie zabytków* nakłada obowiązek uwzględnienia opieki nad zabytkami przy sporządzaniu strategii rozwoju województwa, jednak art. 87. określający obowiązek przygotowania programu opieki nad zabytkami nie zawiera już odniesienia do dokumentów wojewódzkich wyższego rzędu. Tym samym dbanie o zgodność programów ze strategią rozwoju województwa pozostaje zadaniem władz regionalnych.

⁸ *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 1235 z późn. zm.).

rowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego;

- 2) polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- 3) polityk, strategii, planów lub programów innych niż wymienione w pkt 1. i 2., których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony.”

Zasady te odnoszą się w tym samym stopniu do strategii i programów.

Trzecim kluczowym dokumentem uchwalanym przez samorząd województwa (poza strategią rozwoju województwa oraz RPO) jest plan zagospodarowania przestrzennego (PZP). Wynika to z art. 3. ustawy o planowaniu przestrzennym⁹, który stanowi, iż „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa”. PZP służy przenoszeniu na układ przestrzenny ustaleń strategii rozwoju województwa (jak też koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju) oraz ustalaniu m.in. elementów sieci osadniczej i powiązań infrastrukturalnych między nimi oraz systemu obszarów chronionych. Zgodnie z art. 11. ustawy o samorządzie województwa, dokument ten winien być spójny ze strategią rozwoju województwa.

W opracowaniu omówione zostały również inne dokumenty nazwane planami lub instrumentami. Chociaż nie pretendują one nazwą do miana strategii bądź programu, zostały wzięte pod uwagę w celu możliwie kompleksowej analizy dokumentów pełniących podobne funkcje. Nie było bowiem wykluczone, że dokument noszący inną nazwę okaże się w rzeczywistości pełnić funkcje programu lub strategii. Tym bardziej, że pojęcia „plan” (z wyjątkiem planu zagospodarowania przestrzennego) ani „instrument” nie zostały zdefiniowane w wyżej omówionych ustawach, a funkcje poszczególnych dokumentów noszących te nazwy różnią się między sobą.

⁹ *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 199 z późn. zm.).

2. Dokumenty strategiczne i wdrożeniowe województwa mazowieckiego

Wojewódzkie strategie i programy rozwoju przygotowywane są przez różne instytucje, w zależności od tematyki, której dotyczą. Obejmują też różne horyzonty czasowe i cechują się różnym stopniem szczegółowości. Istotną różnicą jest też data przygotowania – należy zwrócić uwagę, że część dokumentów przygotowywana była przed nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2008 r., w ramach której wprowadzono obowiązujące definicje strategii i programów rozwoju (por. przypis 5). Niemniej, jako że opracowanie ma służyć analizie dokumentów wojewódzkich pod kątem ich porządkowania w przyszłości, zostały ocenione wedle obecnie obowiązujących kryteriów. Ponieważ dana jednostka odpowiada najczęściej za zarówno przygotowanie, wdrażanie jak i ewentualną aktualizację dokumentu, analizowane dokumenty zostały podzielone według jednostek odpowiedzialnych¹⁰. W pierwszej kolejności przedstawione zostały dokumenty Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie, jako jednostki odpowiedzialnej za podstawowe dokumenty strategiczne – strategię rozwoju i plan zagospodarowania przestrzennego województwa, następnie departamentów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego (UMWM), a w ostatniej kolejności jednostek organizacyjnych i spółek UMWM. Drugim kryterium podziału była kwestia, czy sporządzenie danego dokumentu jest obowiązkiem wynikającym z prawa krajowego, czy też powstał on z inicjatywy samorządu województwa.

Jako że *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego* (SRWM) jest podstawowym dokumentem strategicznym regionu, względem której są mierzone pozostałe dokumenty, wymienione zostały wszystkie zawarte w niej kierunki działań. Jest przy tym obecna wśród kryteriów oceny – dokumenty zostały przeanalizowane pod względem zgodności z głównym dokumentem strategicznym regionu.

W celu przedstawienia pełnego obrazu systemu wojewódzkich dokumentów strategicznych i programowych, w analizie ujęto również dokumenty niespełniające przytoczonych w rozdziale 2. kryteriów określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

2.1. Dokumenty obligatoryjne

Dokumenty Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

• Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2030. Innowacyjne Mazowsze

Podstawą prawną przygotowania *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* jest art. 11. ustawy o samorządzie województwa¹¹ oraz art. 14a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Strategia rozwoju województwa stanowi podstawowy dokument strategiczny na poziomie regionalnym i jego przyjęcie należy do obowiązków samorządu województwa.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa, strategia powinna uwzględniać okres niewykraczający poza horyzont aktualnej średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz zawierać diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej regionu i określać cele strategiczne polityki rozwoju i kierunki działań samorządu województwa mających służyć ich osiągnięciu. Strategia rozwoju województwa powinna ponadto w szczególności uwzględniać:

- „1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
- 2) pobudzanie aktywności gospodarczej;
- 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego”.

Aktualna *Strategia*, uchwalona przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w październiku 2013 r.¹², uwzględniła te cele, choć nie są one literalnie przepisane – przykładowo w dokumencie zapisano kształtowanie tożsamości regionalnej (jako wojewódzkiego elementu tożsamości narodowej i lokalnej). Dokument spełnia kryteria określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W dokumencie zaznaczono, zgodnie z ustawą, horyzont ŚSRK (2020) poprzez wskazanie, że tego okresu dotyczą szczegółowe działania przyporządkowane bardziej ogólnym celom.

¹⁰ Aby uniknąć nadmiernie długich tytułów poszczególnych sekcji, zatytułowano je „Dokumenty [jednostki]”, pomijając – „przygotowane/opracowane/wdrażane przez”.

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

¹² Uchwała nr 158/13 z dnia 28 października 2013 r. w sprawie „Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku”.

Dokument uwzględnia też cele krajowej strategii rozwoju regionalnego i odpowiednich strategii ponadregionalnych.

W dokumencie rozpatrzono różne scenariusze rozwoju, podporządkowując układ celów scenariuszowi rozwoju zrównoważonego. Wskazano sześć celów strategicznych oraz przyporządkowano każdemu z nich kierunki działań:

Kierunki działań w obszarze „Przemysł i produkcja”:

- Tworzenie warunków do generowania i absorpcji innowacji;
- Rozwój produkcji: tworzenie warunków przyjaznych dla inwestorów i przedsiębiorców;
- Wspieranie tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw produkcyjnych;
- Umieędzynarodowienie gospodarcze;
- Tworzenie warunków do zwiększenia inwestycji pozarolniczych – głównie w przemyśle rolno-spożywczym.

Kierunki działań w obszarze „Gospodarka”:

- Wykorzystanie i wzmocnienie specjalizacji regionalnych;
- Wspieranie rozwoju nowych technologii, w szczególności biotechnologii i biomedycyny, nanotechnologii, fotoniki i optoelektroniki, technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) i kosmicznych;
- Rozwój i uzupełnianie funkcji metropolitalnych – Warszawa jako ośrodek stołeczny;
- Wspieranie rozwoju miast regionalnych i subregionalnych;
- Restrukturyzacja miast tracących funkcje gospodarcze;
- Wzmocnienie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich;
- Zwiększanie dostępu do szerokopasmowego Internetu i e-usług.

Kierunki działań w obszarze „Przestrzeń i transport”:

- Zwiększenie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionu;
- Spójność wewnątrzregionalna – koncentracja na najbardziej zapóźnień podregionach;
- Rozwój form transportu przyjaznych dla środowiska i mieszkańców;
- Zapobieganie nadmiernej suburbanizacji i kreowania ładu przestrzennego;
- Udrożnienie systemu tranzytowego.

Kierunki działań w obszarze „Społeczeństwo”:

- Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego;
- Aktywizacja rezerw rynku pracy oraz działania na rzecz poprawy sytuacji demograficznej;
- Rozwój priorytetowych dla regionu dziedzin nauki;

- Wzrost wykorzystania zasobów ludzkich poprzez zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej;
- Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, integracja społeczna;
- Wyrównanie szans edukacyjnych;
- Podnoszenie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej oraz działania na rzecz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.

Kierunki działań w obszarze „Środowisko i energetyka”:

- Dywersyfikacja źródeł energii i jej efektywne wykorzystanie;
- Wspieranie rozwoju przemysłu ekologicznego i ekoinnowacji;
- Zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zachowanie wysokich walorów środowiska;
- Modernizacja i rozbudowa lokalnych sieci energetycznych oraz poprawa infrastruktury przesyłowej;
- Przeciwdziałanie zagrożeniom naturalnym;
- Poprawa jakości wód, odzysk/unieszkodliwianie odpadów, odnowa terenów skażonych oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń;
- Produkcja energii ze źródeł odnawialnych.

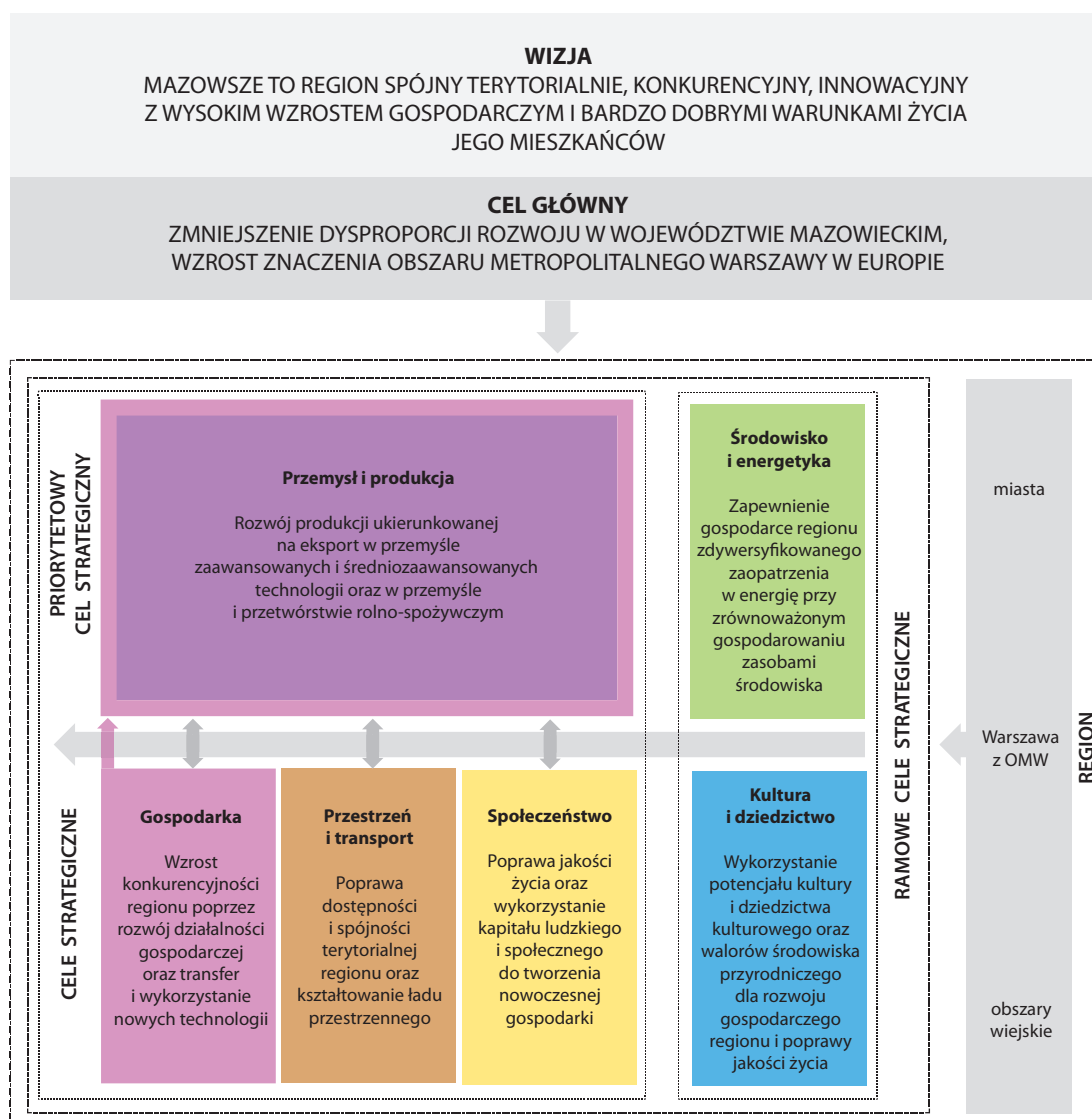
Kierunki działań w obszarze „Kultura i dziedzictwo”:

- Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego do zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionu;
- Upowszechnienie kultury i twórczości;
- Kreowanie miast, jako centrów aktywności kulturalnej;
- Wspieranie rozwoju przemysłu kreatywnego;
- Wykorzystanie dziedzictwa kulturowego w działalności gospodarczej.

• **Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego**

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW) regulowany jest przede wszystkim ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która stanowi, iż „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa.” PZPW służy przenoszeniu na układ przestrzenny ustaleń strategii rozwoju województwa (jak też koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju) oraz ustalaniu m.in. elementów sieci osadniczej i powiązań infrastrukturalnych między nimi, systemu obszarów chronionych, inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, obszarów szczególnego

Rycina 1. Struktura celów rozwojowych



Źródło: *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze, s. 2.*

zagrożenia powodzią, granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych oraz obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin. Zgodnie z art. 11. ustawy o samorządzie województwa, dokument ten winien być spójny ze strategią rozwoju województwa.

PZPW stanowi punkt odniesienia dla gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP), które powinny równocześnie uwzględniać ustalenia strategii rozwoju województwa. SUiKZP z kolei stanowią podstawę dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym SRWM i PZPWM pośrednio prze-

kładają się na rozwój i zagospodarowania przestrzenne gmin.

Obowiązujący *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego (PZPWM)* został przyjęty przez sejmik w 2014 r.¹³, dziesięć lat po poprzednim. Plan aktualizowany był równoległe ze strategią rozwoju województwa w celu zapewnienia spójności obu dokumentów (zgodnie z art. 11. ust. 1d ustawy o samorządzie województwa).

¹³ Uchwała nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie „Planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego”.

Dokumenty Departamentu Budżetu i Finansów UM WM

• Wieloletnia prognoza finansowa województwa mazowieckiego na lata 2015–2039

Podstawą prawną przygotowania *Wieloletniej prognozy finansowej województwa mazowieckiego na lata 2015–2039* jest art. 18. pkt 6. ustawy o samorządzie województwa¹⁴ oraz art. 226. i 227. ustawy o finansach publicznych¹⁵ w związku z art. 121. przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych¹⁶. Biorąc pod uwagę zapisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 15. i 17.), przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej jest w pełni zasadne.

Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) jest strategicznym elementem planowania rozwoju dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Inicjatywa w sprawie jej sporządzenia i zmiany należy do zarządu JST. Uchwalona w 2015 r. *Wieloletnia prognoza finansowa województwa mazowieckiego*¹⁷ jest długookresowym dokumentem planistycznym, porządkującym zamierzenia inwestycyjne województwa. Jest to także uporządkowany program działań, których cele i wymagania wynikają wprost z dokumentów o znaczeniu strategicznym. Dla województwa mazowieckiego WPF opracowano na dwadzieścia pięć lat, z podziałem na następujące zadania: drogi, zdrowie, środowisko, transport, kultura, oświata, geodezja, inne. Zapisy w zakresie wydatków majątkowych wyznaczają też plany w zakresie inwestycji w tych dziedzinach. Należy przy tym zauważyć, że faktyczny horyzont planowanych przedsięwzięć ograniczony jest horyzontem obecnie zaplanowanych inwestycji, czyli nie wykracza poza rok 2020, a w większości przypadków mieści się w horyzoncie do 2015 r. – w dużej mierze dokument ma charakter średniookresowy. Prognozy dotyczące wydatków bieżących i przedsięwzięć o charakterze ciągłym zostały przy tym ujęte w perspektywie do 2039 r.

Wieloletnia prognoza finansowa pełni ważną funkcję w procesie programowania rozwoju, jest podstawą ubiegania się o zewnętrzne środki finansowe, ułatwia podejmowanie bieżących decyzji w zgodności z celami rozwoju. Jest instrumentem wspomagającym za-

ządzanie finansowe województwa. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, WPF obejmuje okres co najmniej trzech lat i opracowywana jest corocznie w systemie kroczącym, co oznacza, że co roku dokonywana jest jej aktualizacja zgodnie z harmonogramem. Aktualizacja obejmować może wprowadzanie do dokumentu nowych zadań inwestycyjnych oraz uaktualnianie danych dotyczących zadań już ujętych w prognozie. Celem WPF jest doprowadzenie do optymalnego wykorzystania środków dostępnych na inwestycje oraz środków bieżących.

Wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem o charakterze obligatoryjnym. Jego opracowanie wynika z warunków ustawy o finansach publicznych. Jako dokument uregulowany przez ustawę o finansach publicznych, nie kwalifikuje się jednak do programów rozwoju. Mimo to, spełnia znaczną część kryteriów programu, od krótkiej diagnozy gospodarczej, przez źródła finansowania z podziałem na priorytety i informacją o wysokości współfinansowania, po odwołanie do strategii rozwoju województwa. Dokument nie wskazuje jednak celów, jako że stanowi wypadkową realizowanych w różnych obszarach działań, które powinny służyć realizacji strategii rozwoju województwa.

Wieloletnia prognoza finansowa została uchwalona równocześnie z budżetem województwa. Budżet województwa jest podstawą samodzielnej gospodarki finansowej województwa. Opracowanie i przedstawienie do uchwalenia projektu budżetu województwa, a także inicjatywa w sprawie zmian tego budżetu, należą do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, czyli zarządu województwa. Zarząd przygotowuje i przedstawia ww. projekt sejmikowi województwa, czyli organowi stanowiącemu i kontrolnemu.

Wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem kroczącym, co oznacza coroczną jego aktualizację i przesuwanie horyzontu czasowego o 1 rok.

• Strategia zarządzania długiem województwa mazowieckiego w latach 2010–2013

Podstawę prawną przyjęcia strategii zarządzania długiem województwa stanowi art. 41. ust. 1. i ust. 2. pkt 3. oraz art. 70. ust. 2. pkt 3. ustawy o samorządzie województwa¹⁸ w związku z art. 89., art. 217. ust. 2., art. 243., art. 244., art. 247. ust. 1. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹. W dokumencie wskazano też *Strategię rozwoju województwa*

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

¹⁷ Uchwała nr 1/15 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 26 stycznia 2015 r. w sprawie „Wieloletniej prognozy finansowej województwa mazowieckiego na lata 2015–2039”.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

mazowieckiego do roku 2020, jako umocowanie formalno-prawne. Biorąc pod uwagę szybko rosnące zadłużenie województwa mazowieckiego w latach 2007–2008 (z 312 do 924 mln zł) i kolejnych (do 1 537 mln zł w 2012 r.), przyjęcie strategii zarządzania długiem było w pełni zasadne.

Najnowsza wersja *Strategii zarządzania długiem województwa mazowieckiego w latach 2010–2013* została przyjęta przez Zarząd Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 1944/300/13 z 12 listopada 2013 r. Była to kolejna wersja strategii opartej na *Założeniach metodologicznych do Strategii zarządzania długiem publicznym Samorządu Województwa Mazowieckiego na lata 2008–2015* będących załącznikiem do uchwały nr 1719/159/08 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 5 sierpnia 2008 r.

Według wstępu do strategii, „politykę zarządzania długiem publicznym można określić jako proces ustanawiania i realizacji strategii w celu zdobycia wymaganej ilości funduszy, osiągnięcia założonych celów dotyczących ryzyka i kosztu zaciągania długu oraz spełnienia innych celów, np. rozwoju rynku papierów wartościowych”, zaś w „strategiach zarządzania długiem publicznym definiowane są podstawowe cele prowadzonej polityki oraz wyznaczane szczegółowe zadania i najważniejsze instrumenty służące ich realizacji”.

W dokumencie przeprowadzono zwięzłą diagnozę uwarunkowań gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Przedstawiono również prognozy rozwoju w zależności od scenariusza. Określono też ramowo system realizacji, wskazując trzy kierunki działań. Ramy finansowe realizacji strategii zostały wskazane kierunkowo w postaci prognoz zadłużenia, nie określając środków na poszczególne działania.

Cele dokumentu zostały poprzedzone przytoczeniem ogólnego celu zarządzania długiem publicznym, zdefiniowanego jako „zasada minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie czasu przy przyjętych ograniczeniach poziomu ryzyk”. Jako cele podstawowe na lata 2010–2013 wskazano:

- 1) utrzymanie długu Województwa Mazowieckiego na bezpiecznym poziomie;
- 2) minimalizację kosztów obsługi długu;
- 3) optymalizowanie zarządzania płynnością finansową budżetu;
- 4) utrzymanie wskaźnika obsługi zadłużenia bezpośredniego do nadwyżki operacyjnej na poziomie poniżej 100%;
- 5) utrzymanie nadwyżki operacyjnej na poziomie pozwalającym pokryć koszty zobowiązań z tytułu rat, odsetek, gwarancji i poręczeń w danym roku.

Określono też sześć celów uzupełniających (warunkowych), nie precyzując przy tym, co miałyby warunkować ich realizację. Na koniec opisu celów wskazano zalecane sposoby osiągnięcia opisanych celów (zwiększenie wzrostu gospodarczego, wzrost zdolności eksportowej i inne). Dokument ten stanowi uzupełnienie dokumentów strategicznych województwa, ponieważ powinien zapewnić warunki długoterminowej realizacji przez samorząd działań służących wprowadzaniu w życie strategii rozwoju województwa.

W dokumencie nie wskazano, aby planowana była jego aktualizacja, choć taka potrzeba wynikałaby z założeń metodologicznych na lata 2008–2015. Według informacji uzyskanych z Departamentu Budżetu i Finansów, aktualizacja nie jest planowana.

• Program postępowania ostrożnościowego województwa mazowieckiego

Podstawę prawną przyjęcia *Programu postępowania ostrożnościowego województwa mazowieckiego* stanowi art. 18. pkt 20. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁰, w związku z art. 3. ust. 2. ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹ oraz z art. 224. ust. 1. pkt 2. lit. b i ust. 2.–4. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²². Program został przyjęty w celu ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa w 2014 r. Biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia płynności finansowej województwa, przyjęcie programu należy uznać za zasadne. Dokument stanowi uzupełnienie dokumentów strategicznych województwa, ponieważ powinien zapewnić warunki długoterminowej realizacji przez samorząd działań służących wprowadzaniu w życie strategii rozwoju województwa.

Zgodnie z art. 3. ust. 1. ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku, gdy kwota wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej na rok 2014, obliczona dla danego województwa zgodnie z art. 31. ust. 2. ustawy zmienianej w art. 1., jest wyższa niż 400 mln zł, samorząd województwa może otrzymać z budżetu państwa pożyczkę do wysokości stanowiącej różnicę między kwotą wpłaty, a kwotą 400 mln zł. Zgodnie z art. 3. ust. 2. cyt. ustawy warunkiem uzyskania pożyczki z budżetu państwa jest uchwalenie przez organ

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1609).

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

stanowiący województwa programu postępowania ostrożnościowego zawierającego działania racjonalizujące gospodarkę finansową, w tym ograniczające wydatki budżetowe.

Oznacza to konieczność przyjęcia przez Sejmik Województwa Mazowieckiego *Programu postępowania ostrożnościowego dla województwa mazowieckiego*, przedstawiającego działania w szczególności obejmujące:

- analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego,
- plan realnych przedsięwzięć ostrożnościowych, gwarantujący sprawną i pełną realizację zadań własnych województwa i przedsięwzięć wraz z harmonogramem ich wprowadzania,
- mierzalne efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć ostrożnościowych wraz z określeniem metodologii ich obliczania,
- wskazanie efektów finansowych wyżej wymienionych przedsięwzięć ostrożnościowych na Wieloletnią Prognozę Finansową Województwa Mazowieckiego,
- uzasadnienie podejmowanych działań w ramach postępowania ostrożnościowego.

W dokumencie przeprowadzono zwięzłą diagnozę uwarunkowań gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Przedstawiono również prognozy rozwoju w zależności od scenariusza. Cel dokumentu wskazano jedynie we wstępie, gdzie został określony jako „poprawa sytuacji finansowej [Województwa Mazowieckiego], a także zapewnienie płynności finansowej”. Nie wskazano celów szczegółowych. W diagnozie odwołano się do *Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, zaznaczając potrzebę zapewnienia środków do realizacji określonych w niej celów. W dokumencie brakuje odwołania do *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego*.

System realizacji został określony w sposób ramowy, przede wszystkim poprzez wskazanie na potrzebę zmiany przepisów prawa krajowego w zakresie zasady naliczania wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Opisano też „harmonogram działań ostrożnościowych”. Działania ostrożnościowe w zakresie graniczenia wydatków majątkowych podzielono na lata 2014–2019 i 2019–2039. Ramy finansowe realizacji programu zostały opisane poprzez wskazanie celów, na które wydatki mają nie być zwiększane do roku 2019 oraz określenie wysokości wzrostu wydatków w latach 2019–2039 (powiązanie go ze wskaźnikiem średniorocznej dynamiki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych). Wyliczono przy tym pla-

nowane oszczędności poprzez porównanie ze średnimi wydatkami w poszczególnych obszarach w latach 2009–2013. Zaznaczono też możliwość finansowania działań z kredytów, pożyczek i obligacji. Zostały wskazane kierunkowo w postaci prognoz zadłużenia, nie określając środków na poszczególne działania. Choć nie wskazano sposobu monitorowania i oceny stopnia realizacji celów, ich budżetowy charakter powoduje, że jest on możliwy do ustalenia poprzez analizę budżetów.

Program został zaktualizowany uchwałą nr 12/15 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 16 lutego 2015 r. W aktualizacji zawężono zakres działań, na które wydatki zostaną zamrożone, oraz podkreślono, że przewidywane efekty finansowe mają charakter prognoz opartych na założeniach makroekonomicznych opartych na danych aktualnych w dniu przygotowywania programu. Tym samym charakter wykonawczy dokumentu został ograniczony.

Według informacji uzyskanych z Departamentu Budżetu i Finansów, aktualizacja będzie niezbędna w przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności w istotny sposób zmieniających sytuację finansową województwa.

Dokument Departamentu Kultury, Promocji i Turystyki UM WM

• Wojewódzki program opieki nad zabytkami na lata 2012–2015

Podstawę prawną opracowania *Wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami na lata 2012–2015* stanowił art. 87. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²³. Artykuł 87. nakłada obowiązek i ustala kompetencje zarządu województwa do sporządzania na okres 4 lat wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami oraz określa cele, jakim w szczególności ma służyć program. Opracowanie dokumentu było również istotne z punktu widzenia zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. *Wojewódzki program opieki nad zabytkami na lata 2012–2015* został przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 42/12 z 12 marca 2012 r.

Celem programu jest stworzenie warunków kreowania i realizowania zadań ochrony zabytków oraz wykorzystania dziedzictwa kulturowego, jako czynnika wpływającego na rozwój regionu. Istotnym założeniem programu jest osiągnięcie odczuwalnej

²³ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 1568 z późn. zm.).

i społecznie akceptowalnej poprawy nie tylko stanu zachowania obiektów zabytkowych, ale szeroko rozumianych zasobów dziedzictwa kulturowego. Realizacja programu ma służyć budowaniu tożsamości regionu oraz promocji turystycznej Mazowsza w kraju i za granicą. Program wskazuje przestrzenne powiązania środowiska kulturowego obejmujące pasmowe układy koncentracji obiektów zabytkowych wokół szlaków rzecznych, drogowych i kolejowych.

Cel strategiczny programu brzmi: „zachowanie regionalnej przestrzeni kulturowej i kultywowanie tradycji, jako podstawa budowania tożsamości kulturowej regionu i kształtowania postaw społecznych w sferze opieki nad zabytkami oraz wykorzystania dziedzictwa dla rozwoju regionu”. Realizacji celu strategicznego mają służyć cztery cele operacyjne:

- 1) ochrona i zachowanie materialnego i niematerialnego dziedzictwa regionu (stworzenie trwałych warunków poprawy stanu zachowania krajobrazów kulturowych i zabytków oraz ciągłości dziedzictwa kulturowego);
- 2) kształtowanie tożsamości regionalnej (kształtowanie tożsamości regionalnej poprzez wykorzystanie walorów zabytkowych);
- 3) wzrost społecznej akceptacji ochrony zasobów dziedzictwa kulturowego regionu (budowanie klimatu społecznej akceptacji w celu ochrony zasobów dziedzictwa kulturowego regionu);
- 4) efektywne zarządzanie zasobami dziedzictwa kulturowego regionu oraz kreowanie pasm turystyczno-kulturowych (efektywne zarządzanie zasobami dziedzictwa kulturowego regionu poprzez wykorzystanie zabytków dla funkcji edukacyjnych, kulturalnych i turystycznych oraz kreowanie pasm turystyczno-kulturowych).

Wojewódzki program opieki nad zabytkami na lata 2012–2015 jest programem rozwoju w rozumieniu art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zawartość merytoryczna tego dokumentu wyczerpuje wymagania zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednak nie spełnia w całości wymogów określonych w art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Program zawiera przejrzysty układ celów i działań, a także wykaz przewidywanych zadań. Dokument zawiera również inne elementy charakterystyczne dla dokumentów programowych, tj. diagnozę środowiska kulturowego, możliwości finansowania programu oraz przewidywane zasady monitoringu i ewaluacji realizacji programu.

Program zawiera w załączniku ewaluację realizacji poprzedniego programu opieki nad zabytkami (na lata

2006–2009). Realizacja poprzedniego programu oceniana była dwukrotnie – w 2008 i 2011 r. – w formie sprawozdań przedstawianych Zarządowi Województwa Mazowieckiego, który następnie przekazywał je Sejmikowi Województwa Mazowieckiego²⁴.

W programie nie została określona kwota środków przeznaczonych na finansowanie jego realizacji (i w związku z tym nie określono kwoty środków w podziale na poszczególne priorytety). Dokument zawiera jedynie wskazanie możliwych źródeł finansowania realizacji programu. Nie opisano również przewidywanego systemu wdrażania zapisów programu (podmiotów odpowiedzialnych, harmonogramu).

Wojewódzki program opieki nad zabytkami na lata 2012–2015 w sposób bardziej szczegółowy ustala realizację zapisów dotyczących sfery dziedzictwa kulturowego, określonych w nadrzędnym dokumencie strategicznym województwa, jakim jest *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*, w tym zwłaszcza kierunku działań 32.3. „Ochrona spuścizny kulturowej regionu (materialnej i niematerialnej)”. Program jest spójny z ustaleniami innych dokumentów wojewódzkich, określających politykę samorządu województwa w zakresie ochrony i wykorzystania dziedzictwa kulturowego regionu: *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego*, *Strategii rozwoju turystyki w województwie mazowieckim*.

Czteroletni horyzont czasowy wojewódzkich programów opieki nad zabytkami jest ściśle określony w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z tego względu przyjęty w grudniu 2005 r. *Wojewódzki program opieki nad zabytkami na lata 2006–2009* obowiązywał przez cztery lata tj. do grudnia 2009 r. Zgodnie z zarządzeniem Nr 567/10 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie powołania zespołu mającego monitorować, rozwijać i popularyzować wojewódzki program opieki nad zabytkami przewidywano opracowanie *Wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami na lata 2011–2014*. Prace nad dokumentem przeciągnęły się jednak i ostatecznie horyzont czasowy został przesunięty²⁵.

²⁴ Uchwała Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 309/114/08 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z realizacji „Wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami na lata 2006–2009, za okres od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2007 r. oraz uchwała Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 1505/66/11 z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z realizacji „Wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami na lata 2006–2009”, za lata 2008–2009.

²⁵ Zarządzenie nr 567/10 zostało uchylone zarządzeniem nr 43/11 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie Zespołu ds. wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami, które z kolei zostało zmienione zarządzeniem nr 98/11 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 22 czerwca 2011 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Zespołu ds. wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami.

W listopadzie 2011 r. przeprowadzono konsultacje projektu *Wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami na lata 2012–2015* przygotowanego – podobnie jak poprzednie edycje – przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego. Nowy program został przyjęty przez sejmik w marcu 2012 r. W programie współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2015 r. przewidziano konsultacje nowego programu opieki nad zabytkami na lata 2016–2019.

Dokument Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury UM WM

• Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa mazowieckiego

Obowiązek przyjęcia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego wynika z art. 9. ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²⁶. Ustawa nakazuje opracowanie planu transportowego przez województwo w zakresie sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich i przyjęcie go jako aktu prawa miejscowego. *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa mazowieckiego* został przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 217/14 z 13 listopada 2014 r.

Zgodnie z ustawą, plan transportowy określa w szczególności:

- 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych;
- 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych;
- 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu;
- 5) zasady organizacji rynku przewozów;
- 6) pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

Choć plan transportowy formalnie nie jest programem rozwoju, spełnia większość kryteriów określonych dla takowego w ustawie. Dokument zawiera diagnozę społeczno-gospodarczą zorientowaną na problematykę transportu. Cele i priorytety zostały podane w sposób opisowy. Jako zasadniczy cel wskazano „zaplanowanie organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej na terenie Mazowsza

w sposób prowadzący do poprawy dostępności i spójności terytorialnej województwa”, co ma przyczynić się do „wzrostu znaczenia transportu zbiorowego, wzrostu integracji systemów transportowych oraz poprawy jakości taboru kolejowego”. Podkreślono przy tym dążenie do realizacji celów strategii rozwoju województwa, które wskazują na potrzebę rozwoju transportu zbiorowego m.in. w kierunku działań „Rozwój form transportu przyjaznych dla środowiska i mieszkańców”. Plan pełni tym samym funkcję dokumentu uszczegóławiająco-wykonawczego do strategii.

W planie wskazano priorytety i kierunki interwencji, choć nie zostały one zebrane w jednym miejscu. Jako priorytety w zakresie przewozów wojewódzkich określono:

- zapewnienie połączeń komunikacyjnych ośrodków regionalnych (Płock, Radom) i subregionalnych (Ciechanów, Ostrołęka, Siedlce) z Warszawą;
- zapewnienie połączeń komunikacyjnych miast powiatowych oraz ośrodków gminnych leżących w przebiegu głównych linii kolejowych z Warszawą za pośrednictwem środków transportu kolejowego;
- zapewnienie połączeń komunikacyjnych miast powiatowych oraz ośrodków gminnych leżących w przebiegu regionalnych linii kolejowych z ośrodkiem regionalnym/subregionalnym i/lub węzłem komunikacyjnym/punktem przesiadkowym leżącym w przebiegu głównej linii kolejowej, w celu dojazdu do Warszawy środkami transportu kolejowego.

Priorytety i kierunki interwencji zostały opisane w różnych częściach dokumentu, w zależności od tematu, którego dotyczą. W większości przypadków nie wskazano przy tym, jak mają zostać zrealizowane, ani jakie kwoty zostaną na nie przeznaczone/jaka będzie wysokość współfinansowania. Źródła finansowania zostały określone opisowo, ze wskazaniem kwot jedynie w przypadku przewozów kolejowych i parkingów „Parkuj i jedź” (na podstawie wieloletniej prognozy finansowej).

W dokumencie wskazano mierniki realizacji strategii, przy czym nie określono poziomów wyjściowych ani docelowych. Nie jest tym samym jasne, jak ma być realizowany zapis, że „ogólna ocena realizacji Planu, wynikająca z realizacji celów i zadań, będzie przedstawiona poprzez jakościowe określenie stopnia zrealizowania całości Planu (działania nie podjęto, stopień realizacji: niedostateczny, dostateczny, dobry, bardzo dobry)” (na jakiej podstawie będzie ustalane, w jakim stopniu zadanie zostało zrealizowane). W dokumencie zabrakło wskaźników rezultatu dotyczących całego systemu transportowego, np. podziału zadań przewo-

²⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.

zowych, choć problem ten został poruszony w dokumencie. Niemniej, wskaźniki produktu dotyczące bezpośredniości, częstotliwości i niezawodności powinny pozwolić określić jakość usług komunikacji zbiorowej.

Dokument Departamentu Organizacji UM WM

• Roczny program współpracy Samorządu Województwa Mazowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3. ust. 3. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2015 r.

Roczne programy współpracy samorządu województwa z organizacjami pozarządowymi przygotowywane są od 2006 r. Podstawą prawną przygotowania Roczno programu współpracy jest art. 5a ust. 1. i 4. ustawy o działalności pożytku publicznego²⁷ oraz art. 18. pkt 20. ustawy o samorządzie województwa²⁸. Pierwszy artykuł stanowi, iż organ stanowiący JST uchwała po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3. ust. 3. program współpracy z nimi. Artykuł 18. pkt 20. ustawy o samorządzie województwa stanowi z kolei, że sejmik podejmuje uchwały w sprawach zastrzeżonych ustawami do jego kompetencji.

Ustawa o działalności pożytku publicznego określa ponadto, co powinien zawierać program współpracy:

- „1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5. ust. 2.;
- 5) priorytetowe zadania publiczne;
- 6) okres realizacji programu;
- 7) sposób realizacji programu;
- 8) wysokość środków przeznaczanych na realizację programu;
- 9) sposób oceny realizacji programu;
- 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.”

Wojewódzki roczny program został przygotowany zgodnie z powyższymi ustaleniami. Tym samym spełnia większość kryteriów programu określonych w art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Brakuje w nim jedynie diagnozy sytuacji społeczno-

²⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

-gospodarczej oraz nawiązania do celów strategii regionalnej (z wyjątkiem określenia realizacji SRWM jako jednego z celów programu). Program spełnia też kryteria określające programy rozwoju w art. 15. ustawy, jednak przyjmowany jest nie przez zarząd w myśl art. 19., a przez sejmik.

Głównym celem programu jest lepsze zaspokajanie potrzeb, podnoszenie poziomu życia mieszkańców regionu oraz wspomagania zrównoważonego rozwoju województwa zgodnie ze *Strategią rozwoju województwa mazowieckiego* poprzez współpracę z sektorem pozarządowym. Program stanowi tym samym dokument wykonawczy strategii. Do celów szczegółowych należą z kolei:

- kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego,
- zwiększanie wpływu sektora pozarządowego i społeczności lokalnych na kreowanie polityki społecznej i gospodarczej w regionie oraz realizację *Strategii rozwoju województwa*,
- zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, kultury i aktywności fizycznej,
- podnoszenie skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych,
- integrowanie podmiotów kreujących politykę lokalną,
- włączanie trzeciego sektora do realizacji programów służących rozwojowi województwa,
- wspieranie trzeciego sektora i powierzanie mu zadań wraz ze środkami na ich realizację.

Program określa również priorytetowe zadania publiczne, a w każdym z nich planowane konkursy na pomoc finansową, zasady współpracy pozafinansowej oraz oczekiwane rezultaty, w miarę możliwości kwantyfikowane. Na realizację programu w budżecie na 2015 r. przewidziano 13,1 mln zł. Jest to kwota wyższa niż w poprzednim roku, lecz znacznie niższa niż w latach poprzedzających okres kryzysu (rokiem szczytowym był 2008, kiedy przeznaczono na dotacje niemal 25,8 mln zł).

Dokument należy do samorządowych programów realizujących zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w tym przypadku w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jego wdrażanie służy przy tym realizacji *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego*, w tym zwłaszcza celów kierunków działań 18. „Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego” oraz 22. „Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, integracja społeczna”.

Dokument ma charakter wykonawczy. Decyzje o przyznaniu dotacji w ramach przewidzianych na ten cel środków podejmowane są drogą konkursu po

uchwaleniu budżetu na dany rok. Do czasu uchwalenia budżetu dopuszcza się organizowanie konkursów na podstawie projektu budżetu województwa.

Program współpracy ma roczny horyzont czasowy. Zgodnie z art. 5a ust. 3. ustawy o działalności pożytku publicznego, sejmik ma obowiązek uchwalić kolejny roczny program współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Dokument Kancelarii Marszałka UM WM

• Priorytety współpracy zagranicznej

Województwo mazowieckie prowadzi współpracę międzynarodową z regionami krajów Unii Europejskiej i Europy Środkowo-Wschodniej zgodnie z „Priorytetami Współpracy Zagranicznej Województwa Mazowieckiego”, przyjętymi uchwałą nr 27/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 18 grudnia 2006 r. Podstawę prawną dokumentu stanowią art. 18. pkt 13, art. 75. i 77. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁹.

Dokument składa się z preambuły, wskazującej dłaczego Samorząd Województwa „pragnie rozwijać współpracę z wybranymi regionami Europy i krajów innych kontynentów na bazie stosownych porozumień”. W dalszej części dokumentu określone zostały główne cele współpracy zagranicznej województwa (m.in. wspieranie polityki zagranicznej państwa, kreowanie wizerunku regionu na arenie międzynarodowej, wymiana doświadczeń w zakresie ochrony środowiska i rozwoju transportu publicznego, wspieranie kontaktów międzynarodowych JST niższych poziomów i wymiana kulturalna). Określono też priorytety geograficzne współpracy: państwa członkowskie i stowarzyszone z UE, państwa Europy Środkowo-Wschodniej, państwa OECD, kraje Azji Południowo-Wschodniej, państwa powstałe na terenie byłego ZSRR. Ostatnia część dokumentu określa „reprezentację samorządu województwa mazowieckiego na forum międzynarodowym i dalsze zamierzenia w tym zakresie”. Główny nacisk w tym przypadku kładziony jest na prace w Brukseli, poprzez uczestnictwo w tamtejszych organach oraz pracę biura przedstawicielskiego.

Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie samorządu województwa, współpraca zagraniczna jest

aktywnie realizowana: „Województwo mazowieckie ma aktualnie podpisanych 17 porozumień o współpracy oraz listy intencyjne: z prowincją Hebei w Chinach, ze stanem Santa Catarina w Brazylii i z prowincją Gyeongsangbuk-do w Republice Korei. Prowadzona jest także współpraca w ramach tzw. Małego Trójkąta Weimarskiego na podstawie wspólnej deklaracji o współpracy pomiędzy województwem mazowieckim, Krajem Związkowym Brandenburgia i regionem Ile-de-France. Przedmiotem współpracy w ramach porozumień są m.in. zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego, kultury, edukacji, gospodarki i handlu, transportu i komunikacji, rynku pracy, rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ochrony zdrowia i polityki społecznej, sportu i turystyki. Współpraca międzyregionalna realizowana jest w formie wizyt studyjnych, konferencji, warsztatów, seminariów, zjazdów.

Województwo mazowieckie jest reprezentowane na forum instytucji Unii Europejskiej i stowarzyszeń międzynarodowych, Konferencji Regionów Posiadających Porty Lotnicze (ARC), na Forum Regionów Państw Grupy Wyszehradzkiej, w stowarzyszeniu PURPLE oraz w Sieci Regionów Europejskich Wykorzystujących Technologie Kosmiczne – NEREUS, a także Europejskiej Sieci Regionalnej Dziedzictwa Kulinarne. Od 2004 r. marszałek województwa mazowieckiego jest członkiem Komitetu Regionów UE w grupie politycznej EPP. 10 lutego 2010 r. został powołany w skład Prezydium Komitetu Regionów. Uczestniczy w pracach komisji: COTER (Komisja Polityki Spójności Terytorialnej) oraz ENVE (Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii).”

Dokument nie nosi tytułu programu ani strategii, ani też nie spełnia większości kryteriów dotyczących takich dokumentów. W preambule dokumentu odwołano się do „założeń strategii rozwoju województwa”.

Dokumenty Departamentu Środowiska UM WM

• Program ochrony środowiska województwa mazowieckiego na lata 2011–2014 z uwzględnieniem perspektywy do 2018 r.

Program ochrony środowiska województwa mazowieckiego na lata 2011–2014 z uwzględnieniem perspektywy do 2018 r. (POŚ) został przyjęty uchwałą nr 104/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 13 kwietnia 2012 r. Zgodnie z art. 18. ust. 1. Usta-

²⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

wy – Prawo ochrony środowiska³⁰, zarząd województwa zobowiązany jest do sporządzenia wojewódzkiego programu ochrony środowiska. Obecnie obowiązujący *Program ochrony środowiska* jest aktualizacją dokumentu z 2007 r. (uwzględnia analizy i wnioski zawarte w *Raporcie z realizacji Programu ochrony środowiska województwa mazowieckiego za lata 2008–2009*). Dokument realizuje krajową politykę ekologiczną określoną w *Polityce ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*. Jako ważne punkty odniesienia wskazano również *Strategię rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020* oraz *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego*.

Nadrzędnym celem POŚ jest „ochrona środowiska naturalnego na Mazowszu z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, jako podstawa poprawy jakości życia mieszkańców regionu”. W polityce ekologicznej województwa mazowieckiego wyznaczonych zostało 5 obszarów priorytetowych (poprawa jakości środowiska, racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych, ochrona przyrody, poprawa bezpieczeństwa ekologicznego, edukacja ekologiczna społeczeństwa i zagadnienia systemowe), na które składa się 21 celów średniookresowych do 2018 r., w tym:

- poprawa jakości powietrza i wód,
- racjonalna gospodarka odpadami,
- ochrona przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym,
- racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi i geologicznymi,
- efektywne wykorzystanie energii,
- ochrona walorów przyrodniczych i lasów oraz zwiększenie lesistości,
- ochrona przed powodzią i suszą,
- ochrona przed osuwiskami,
- wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców,
- udział społeczeństwa w postępowaniach na rzecz ochrony środowiska,
- egzekwowanie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

Analizowany dokument spełnia większość wymogów zawartości programu ochrony środowiska określonych w art. 14. ust. 1. – Prawo ochrony środowiska. Określa bowiem cele i priorytety ekologiczne, jak też rodzaj i harmonogram działań ekologicznych i środki niezbędne do określenia celów. W dokumencie brakuje zaś określenia poziomu celów długoterminowych (określono jedynie wyjściowe poziomy wskaźników na rok 2009).

POŚ można uznać za program rozwoju w myśl art. 15. ust. 4. pkt 2. ustawy o zasadach prowadzenia po-

lityki rozwoju. Program służy realizacji celów ochrony środowiska określonych w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* (m.in. kierunki działań 27, 29 i 30). Układ programu zawiera elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego, tj.:

- ogólną charakterystykę województwa mazowieckiego,
- ocenę stanu środowiska województwa mazowieckiego i uwarunkowań mających nań wpływ, z opisem dotychczas podjętych działań i występujących problemów,
- system celów (cel nadrzędny, obszary priorytetowe, cele średniookresowe i kierunki działań),
- odniesienia do *Polityki ekologicznej państwa* oraz innych, odpowiednich dokumentów strategicznych przy poszczególnych obszarach działań,
- możliwe źródła finansowania, acz bez podania dostępnej kwoty środków/wysokości dofinansowania z poszczególnych źródeł i jej podziału na priorytety,
- koszty realizacji poszczególnych priorytetów programu,
- ramowe założenia systemu realizacji w postaci wskazania podmiotów mających realizować poszczególne działania,
- wskaźniki i opis systemu monitorowania.

POŚ realizuje politykę rozwoju województwa w zakresie ochrony środowiska. Nie budzi wątpliwości hierarchiczny układ dokumentu w stosunku do dokumentów krajowych (projekt wojewódzkiego POŚ uzgadniany jest z ministrem do spraw środowiska), zaś w przypadku dokumentów wojewódzkich stanowi rozwinięcie zapisów *Strategii rozwoju województwa* i *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa* w zakresie działań związanych z ochroną środowiska, choć nie wszystkie działania ujęte w POŚ zostały wymienione wprost w SRWM i PZPWM.

POŚ ma charakter obligatoryjny. Zgodnie z ustawą – Prawo ochrony środowiska, zarząd województwa zobowiązany jest do sporządzenia wojewódzkiego programu ochrony środowiska, obejmującego okres 4 lat z perspektywą na kolejne 4 lata. Dokument ma charakter programowy. Rozdział 9. *Programu ochrony środowiska* zawiera instrumenty prawno-ekonomiczne i prawno-administracyjne jego realizacji.

POŚ dotyczy lat 2011–2014 z uwzględnieniem perspektywy do 2018 r. Trwają prace nad aktualizacją programu – 7 kwietnia 2015 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego wyraził zgodę na podpisanie umowy o dofinansowanie – „sporządzenie Raportu z realizacji programu ochrony środowiska dla Województwa Mazowieckiego za lata 2013–2014 oraz sporządzenie wojewódzkiego programu ochrony środowiska wraz

³⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 1232, z późn. zm.

z oceną oddziaływania na środowisko”. Zadanie jest przewidziane do realizacji w latach 2015–2016.

• **Wojewódzki plan gospodarki odpadami dla Mazowsza na lata 2012–2017 z uwzględnieniem lat 2018–2023**

Wojewódzki plan gospodarki odpadami dla Mazowsza na lata 2012–2017 z uwzględnieniem lat 2018–2023 został przyjęty uchwałą nr 211/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 22 października 2012 r. Tego samego dnia – uchwałą nr 212/12 – w celu wykonania planu określono regiony gospodarki odpadami, regionalne instalacje do przetwarzania odpadów oraz instalacje zastępcze (listy były później aktualizowane). Podstawą prawną opracowania planu jest art. 14a ust. 2. ustawy o odpadach³¹. Ustawa wprowadza obowiązek opracowania dokumentu i jego aktualizacji nie rzadziej, niż co 6 lat.

Głównym założeniem dokumentu jest przedstawienie rozwiązań pozwalających na utworzenie nowoczesnego i skutecznego systemu gospodarki odpadami na Mazowszu. Jako główne cele na lata 2012–2017 określono (w streszczeniu dokumentu):

- utrzymanie tendencji oddzielania ilości wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego kraju (mniej odpadów na jednostkę produktów, mniej opakowań, dłuższe okresy życia produktów itp.),
- znaczne zwiększenie odzysku energii z odpadów komunalnych w sposób bezpieczny dla środowiska,
- zamknięcie wszystkich składowisk, które nie spełniają standardów UE i ich rekultywacja,
- sporządzenie spisu zamkniętych oraz opuszczonych składowisk odpadów wydobywczych wraz z identyfikacją obiektów wpływających znacząco na środowisko,
- eliminację kierowania na składowiska zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych baterii i akumulatorów,
- pełne zorganizowanie systemu zbierania wraków samochodów i demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- takie zorganizowanie systemu preselekcji, sortowania i odzysku odpadów komunalnych, aby na składowiska nie trafiało ich więcej niż 50% w stosunku

³¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, z późn. zm.). Dnia 1 stycznia 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy, która zmienia brzmienie art. 14. Obowiązek opracowywania planów na poziomie wojewódzkim pozostaje jednak niezmienny – usunięty zaś został zapis o planach na poziomie powiatów i gmin. W styczniu 2013 r. weszła zaś w życie nowa ustawa o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21), przenosząca obowiązek opracowania krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami do art. 34.

do odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych,

- zwiększenie udziału odzysku, w szczególności recyklingu w odniesieniu do szkła, metali, tworzyw sztucznych oraz papieru i tektury, jak również odzysku energii z odpadów zgodnego z wymogami ochrony środowiska,
- zmniejszenie ilości odpadów kierowanych na składowiska odpadów,
- wyeliminowanie praktyki nielegalnego składowania odpadów,
- utworzenie i uruchomienie bazy danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami.

W Części V właściwego dokumentu („Cele w zakresie gospodarki odpadami, wraz ze wskazaniem terminów ich osiągnięcia”) określono szereg celów szczegółowych, w podziale na rodzaje odpadów oraz horyzont czasowy: cele krótkookresowe (2012–2017) i długookresowe (2018–2023). Z kolei w Części VI („Określenie kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawania odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami podejmowanych dla osiągnięcia celu”) wskazano, jakie działania powinny być podejmowane w odniesieniu do poszczególnych kategorii odpadów.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami dla Mazowsza na lata 2012–2017 z uwzględnieniem lat 2018–2023 można uznać za program rozwoju, jako że realizuje cele zawarte w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* (a konkretnie 30. kierunek działań „Poprawa jakości wód, odzysk/unieszkodliwianie odpadów, odnowa terenów skażonych oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń”). Zawartość planu jest spójna z wymaganiami zawartymi w art. 17. ust. 1. ww. ustawy. Zakres, forma i sposób opracowania planu wynika również z rozporządzenia ministra środowiska w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami³².

Dokument zawiera elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego, tj. diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w zakresie gospodarki odpadami wraz z prognozą zmian, przyjęte cele w gospodarce odpadami, kierunki działań (w tym docelowy system gospodarowania odpadami), harmonogram i sposób finansowania realizacji zadań (w tym źródła finansowania i szacunkowe koszty środków przeznaczonych na finansowanie) oraz sposób monitorowania i oceny wdrażania planu. Cele przedstawione są w sposób przejrzysty w odniesieniu do poszczególnych grup i rodzajów odpadów, aczkolwiek brakuje

³² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz. U. Nr 66, poz. 620, z późn. zm.).

ich zhierarchizowania (zostały podzielone według rodzaju odpadów oraz horyzontu czasowego). W części opisowej wskazano jedynie, że podstawowym celem powinno być zapobieganie powstawaniu odpadów. Problematyka ta została jednak rozwinięta w osobnym załączniku.

Plan opiera się na założeniach przyjętych w *Krajowym planie gospodarki odpadami*. Jest zgodny z polityką ekologiczną województwa zawartą w *Programie ochrony środowiska woj. mazowieckiego*, jak też ze strategią rozwoju województwa (stanowi rozwinięcie działania 30.2 „Porządkowanie i tworzenie spójnego systemu gospodarki odpadami”). Choć w planie przytoczono (opisano) podstawowy dokument strategiczny regionu, nie odniesiono się do zawartych w nim zapisów dotyczących gospodarki odpadami.

Dokument ma charakter obligatoryjny, a jego opracowanie wynika z wymagań znowelizowanej ustawy o odpadach i stanowi narzędzie polityki ekologicznej samorządu województwa. Plan obowiązuje w latach 2012–2017 z uwzględnieniem lat 2018–2023. Kontynuacja opracowania przewidziana jest w cyklu sześcioletnim, konieczność aktualizacji wynika z zapisów ustawy o odpadach. W maju 2015 r. Departament Środowiska opublikował informację o rozpoczęciu prac nad przygotowaniem projektu *Wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego na lata 2016–2021 z uwzględnieniem lat 2022–2027*.

- **Program ochrony powietrza dla strefy mazowieckiej, w której został przekroczony poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu**
- **Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja warszawska, w której został przekroczony poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM10 i dwutlenku azotu w powietrzu**
- **Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja warszawska, w której został przekroczony poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu**
- **Program ochrony powietrza dla strefy miasto Radom, w której został przekroczony poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu**
- **Program ochrony powietrza dla strefy miasto Płock, w której został przekroczony poziom do-**

puszczalny pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu

Programy ochrony powietrza (POP) dla stref, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłów zawieszonych o średnicy poniżej 10 mikrometrów (PM10), pyłów zawieszonych o średnicy poniżej 2,5 mikrometra (PM2,5) i – w przypadku aglomeracji warszawskiej – dwutlenku azotu. Programy zostały przyjęte odpowiednio:

- dla strefy mazowieckiej (PM2,5 i PM10) – uchwałą nr 164/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 28 października 2013 r.,
- dla strefy aglomeracja warszawska (PM10 i NO2) – uchwałą nr 186/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 25 listopada 2013 r.,
- dla strefy aglomeracja warszawska (PM2,5) – uchwałą nr 162/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 28 października 2013 r.,
- dla strefy miasto Radom (PM2,5 i PM10) – uchwałą nr 185/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 25 listopada 2013 r.,
- dla strefy miasto Płock (PM2,5 i PM10) – uchwałą nr 163/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 28 października 2013 r.

Podstawę prawną sporządzenia dokumentu stanowi art. 91. ust. 3. i art. 92. ust. 1c – Prawo ochrony środowiska³³ oraz rozporządzenie ministra środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych³⁴. Przygotowanie dokumentów jest zasadne ze względu na zagrożenie zdrowia mieszkańców oraz ponieważ stanowią one realizację ustawowych wymagań prawa krajowego i unijnego.

Podstawowym celem programu jest osiągnięcie/przywrócenie poziomu docelowego pyłów zawieszonych, w strefie mazowieckiej, aglomeracji warszawskiej, Radomiu i Płocku, a w przypadku aglomeracji warszawskiej również dwutlenku azotu. Programy ochrony powietrza stanowią akty prawa miejscowego i mają przede wszystkim charakter naprawczy. Poprawa jakości środowiska stanowi przy tym element trwałego rozwoju, w związku z czym POP mogą być rozpatrywane również z punktu widzenia kryteriów programu rozwoju. Ich analiza pod tym kątem pozwala również ocenić szanse skutecznego wdrożenia zawartych w nich zapisów.

W zakresie zawartości program spełnia w większości wymogi art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia

³³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1028).

polityki rozwoju (brak informacji o wysokości współfinansowania). Merytoryczną zawartość programu określa rozporządzenie ministra środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. Program zawiera diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej głównie w odniesieniu do istniejących i potencjalnych źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza – pyłów i dwutlenku azotu. Precyzuje cel główny tj. osiągnięcie poziomu docelowego tych zanieczyszczeń oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, a także podstawowe założenia systemu realizacji (wskazanie podmiotów, które powinny podejmować określone działania). Wadliwie zostały przy tym sformułowane działania doraźne, opisane w dokumentach jako konieczne do podjęcia w przypadku (ryzyka) przekroczenia poziomu docelowego pyłów zawieszonych i/lub dwutlenku azotu. W działaniach (np. „Korzystanie z komunikacji miejskiej zamiast komunikacji indywidualnej”, sposób działania „Zalecenie dla ludności”) określono jedynie jego odbiorców – obywateli, nie wskazując, jaka instytucja i w jaki sposób ma skłonić do podjęcia takiego działania, ani nawet poinformować o potrzebie jego podjęcia. Władze lokalne zostają wymienione w działaniu dotyczącym ograniczenia korzystania z samochodów dopiero po przekroczeniu poziomu alarmowego, przy czym jest ono sformułowane w ten sam sposób. Błędy metodologiczne są jeszcze bardziej widoczne w przypadku sposobu działania: „Ustanowienie czasowego zakazu wjazdu [samochodów ciężarowych] do miast”, gdzie jako wykonawcę wskazano przedsiębiorstwa przewozów.

Układ dokumentów zawiera elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego tj.: diagnozę dotyczącą rozkładu stężeń zanieczyszczeń oraz źródeł emisji (liniowe, powierzchniowe, punktowe). W programie ochrony powietrza nie ma układu celów (jest jeden cel – obniżenie stężeń zanieczyszczenia do poziomu docelowego). W dokumencie wskazano podstawowe kierunki działań zmierzających do przywrócenia poziomów docelowych zanieczyszczeń w zakresie:

- ograniczania emisji powierzchniowej (komunalno-bytowej), liniowej (komunikacyjnej),
- edukacji ekologicznej,
- planowania przestrzennego.

Dokumenty służą realizacji wojewódzkiego programu ochrony środowiska i obejmują pakiety działań istotne dla realizacji polityki ekologicznej województwa mazowieckiego. Zakres działań został zawężony względem poprzednich wersji analogicznych dokumentów. Również w samych dokumentach lista działań ujętych w dziesięcioletnich harmonogramach

rzeczowo-finansowych jest znacznie węższa niż wymienione w dokumencie „planowane działania”. Brakuje chociażby działań bezpośrednio ograniczających emisję liniową poprzez ograniczenia dla ruchu samochodowego (w niektórych programach są zaś działania mające zachęcać do wyboru korzystniejszych dla środowiska środków transportu – rozwój infrastruktury rowerowej w przypadku Radomia, Płocka i Warszawy, a w przypadku Radomia również stworzenie atrakcyjnych warunków do poruszania się pieszo).

Dokumenty są zgodne z polityką ekologiczną województwa zawartą w *Programie ochrony środowiska województwa mazowieckiego*. Są instrumentem realizacji POŚ – Cel średniookresowy do 2018 r. I.1: „Poprawa jakości powietrza, w tym dążenie do osiągnięcia poziomu celu długoterminowego dla ozonu do 2020 r.”. Tym samym realizują 30. kierunek działań strategii rozwoju województwa „Poprawa jakości wód, odzysk/unieszkodliwianie odpadów, odnowa terenów skażonych oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń”, miejscami odzwierciedlają też kierunek działań 15. „Rozwój form transportu przyjaznych dla środowiska i mieszkańców”.

Programy mają charakter obligatoryjny, a ich opracowanie wynika z wymogów ustawowych. Zgodnie z art. 91. prawa ochrony środowiska, sejmik województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref określa, w drodze uchwały, program ochrony powietrza, mający na celu osiągnięcie poziomów docelowych substancji w powietrzu.

Analizowane dokumenty dotyczą poprawy jakości powietrza w zakresie przekroczenia norm zanieczyszczeń w powietrzu na obszarze wyznaczonych stref w województwie. Programy są realizacją zapisów wojewódzkiego programu ochrony środowiska w zakresie poprawy jakości powietrza i w tym aspekcie można uznać, że dokumenty mają charakter wykonawczy.

Terminem realizacji wszystkich programów jest 31 grudnia 2024 r. W przypadku stwierdzenia po tym terminie przekroczeń wartości normatywnej zanieczyszczeń, których dotyczą, konieczne będzie opracowanie nowych programów.

- **Program ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu w powietrzu**

Program ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu został przyjęty uchwałą

nr 184/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 25 listopada 2013 r. Podstawę prawną sporządzenia dokumentu stanowi art. 91. ust. 3. i art. 92. ust. 1c – Prawo ochrony środowiska³⁵ oraz rozporządzenie ministra środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych³⁶. Przygotowanie dokumentu jest zasadne ze względu na zagrożenie zdrowia mieszkańców oraz ponieważ stanowi realizację ustawowych wymogów prawa krajowego i unijnego.

Podstawowym celem programu jest osiągnięcie/przywrócenie poziomu docelowego benzo(á)pirenu w powietrzu (jako wskaźnika wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych) w strefach mazowieckiej i aglomeracji warszawskiej oraz w miastach Płock i Radom. Analizowany dokument uwzględnia przy tym działania naprawcze zmierzające do przywrócenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10, będącego nośnikiem benzo(á)pirenu.

W zakresie zawartości program spełnia w większości wymogi art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (brak odwołania do strategii rozwoju województwa, informacji o wysokości współfinansowania). Merytoryczną zawartość programu określa rozporządzenie ministra środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. Program zawiera diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej głównie w odniesieniu do istniejących i potencjalnych źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza – pyłów i benzo(á)pirenu. Precyzuje cel główny tj. osiągnięcie poziomu docelowego tego zanieczyszczenia oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, a także podstawowe założenia systemu realizacji (wskazanie podmiotów, które powinny podejmować określone działania). Wadliwie zostały przy tym sformułowane działania doraźne opisane w dokumencie jako konieczne do podjęcia w przypadku (ryzyka) przekroczenia poziomu docelowego benzo(á)pirenu. W działaniach (np. „Czasowy zakaz palenia w kominkach”, sposób działania „Zalecenie dla ludności”) określono jedynie jego odbiorców – obywateli, nie wskazując, która instytucja i w jaki sposób ma skłonić do podjęcia takiego działania, ani nawet poinformować o potrzebie jego podjęcia. Jedy- nym obowiązkiem jest podanie informacji na stronie internetowej o przekroczeniu poziomu docelowego benzo(á)pirenu przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego.

³⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1028).

Układ dokumentu zawiera elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego tj.: diagnozę dotyczącą rozkładu stężeń benzo(á)pirenu oraz źródeł emisji (liniowe, powierzchniowe, punktowe). W programie ochrony powietrza nie ma układu celów (jest jeden cel – obniżenie stężeń zanieczyszczenia do poziomu docelowego). W dokumencie wskazano podstawowe kierunki działań zmierzających do przywrócenia poziomów docelowych benzo(á)pirenu w zakresie:

- ograniczania emisji powierzchniowej (komunalno-bytowej),
- edukacji ekologicznej,
- planowania przestrzennego.

Zakres działań został zawężony względem poprzednich wersji analogicznych dokumentów.

Dokument służy realizacji wojewódzkiego programu ochrony środowiska i obejmuje pakiety działań istotne dla realizacji polityki ekologicznej województwa mazowieckiego. Dokument jest zgodny z polityką ekologiczną województwa zawartą w *Programie ochrony środowiska województwa mazowieckiego*. Jest instrumentem realizacji POŚ – Cel średniookresowy do 2018 r. I.1: „Poprawa jakości powietrza, w tym dążenie do osiągnięcia poziomu celu długoterminowego dla ozonu do 2020 r.”. Tym samym realizuje 30. kierunek działań strategii rozwoju województwa „Poprawa jakości wód, odzysk/unieszkodliwianie odpadów, odnowa terenów skażonych oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń”.

Program ma charakter obligatoryjny, a jego opracowanie wynika z wymogów ustawowych. Zgodnie z art. 91. prawa ochrony środowiska, sejmik województwa, w terminie 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref określa, w drodze uchwały, program ochrony powietrza, mający na celu osiągnięcie poziomów docelowych substancji w powietrzu.

Analizowany dokument dotyczy poprawy jakości powietrza w zakresie przekroczenia normy jednego zanieczyszczenia tj. poziomu docelowego benzo(á)pirenu w powietrzu na obszarze wyznaczonych stref w województwie. Program jest realizacją zapisów wojewódzkiego programu ochrony środowiska w zakresie poprawy jakości powietrza i w tym aspekcie można uznać, że dokument ma charakter wykonawczy.

Terminem realizacji programu jest data 31 grudnia 2024 r. W przypadku stwierdzenia przekroczeń wartości normatywnej benzo(á)pirenu po upływie terminu realizacji obowiązującego programu, konieczne będzie opracowanie nowego programu.

- **Program ochrony środowiska przed hałasem dla terenów poza aglomeracjami, o których mowa w art. 179. ust. 1. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska tj. obszarów dróg wojewódzkich na terenie województwa mazowieckiego, na których został przekroczony długookresowy poziom dźwięku A we wszystkich dobach roku i porach nocy w roku.**
- **Program ochrony środowiska przed hałasem dla terenów poza aglomeracjami, o których mowa w art. 179. ust. 1. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska tj. obszarów linii kolejowych na terenie województwa mazowieckiego, na których został przekroczony długookresowy poziom dźwięku A we wszystkich dobach roku i porach nocy w roku.**

Podstawę prawną sporządzenia dokumentów stanowi art. 119. prawa ochrony środowiska³⁷. Artykuł ten stanowi, że „dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny, tworzy się programy ochrony środowiska przed hałasem, których celem jest dostosowanie poziomu hałasu do dopuszczalnego”. Ponadto programy uwzględniają warunki:

- *Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku* (Dz. U. Nr 120, poz. 826);
- *Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku* (tekst jednolity – Dz. U. z 2014 r., poz. 112);
- *Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem* (Dz. U. Nr 179, poz. 1498).

Programy zostały przyjęte odpowiednio:

- dla obszarów dróg wojewódzkich – uchwałą nr 223/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 3 listopada 2014 r.,
- dla obszarów linii kolejowych – uchwałą nr 224/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 3 listopada 2014 r.

Programy służą realizacji celów wojewódzkiego programu ochrony środowiska i obejmują pakiety działań istotne dla realizacji polityki ekologicznej województwa mazowieckiego. Głównym założeniem programów jest określenie działań naprawczych zmierzających do zmniejszenia ponadnormatywnego oddziaływania akustycznego na środowisko (na podstawie map akustycznych – art. 118a ustawy – Pra-

wo ochrony środowiska). Realizacja programów ma na celu poprawę i zapewnienie jak najlepszego stanu akustycznego środowiska na terenach przy liniach kolejowych i drogach wojewódzkich zagrożonych ponadnormatywnym hałasem. W programach określone zostały trzy rodzaje działań:

- krótkookresowy do 2018 r.,
- długookresowy po 2018 r.,
- związane z edukacją społeczną (przekrojowe).

W przypadku programu drogowego, cel główny nie został wskazany wprost, lecz pośrednio określony został jako przywrócenie dopuszczalnego poziomu hałasu/ograniczenie nadmiernego poziomu hałasu. Jako podstawowe kierunki działań wskazano m.in.:

- promocję komunikacji zbiorowej oraz wdrażanie rozwiązań usprawniających komunikację w obszarach miast (pasy dla autobusów, systemy sterowania ruchem),
- ograniczenie prędkości ruchu pojazdów,
- tworzenie stref z zakazem lub ograniczeniem ruchu pojazdów osobowych i/lub ciężarowych w centrum miast,
- eliminowanie ruchu tranzytowego z obszarów gęstej zabudowy,
- wprowadzenie środków trwałego uspokojenia ruchu,
- współpracę z Policją i Strażą Miejską w zakresie kontroli środków transportu pod względem emisji hałasu do środowiska oraz przestrzegania ograniczeń prędkości,
- rozwój systemu ścieżek rowerowych i ciągów pieszych.

Konkretne działania z tej puli zostały zaadresowane do poszczególnych odcinków dróg, przy czym ograniczają się one do egzekwowania ograniczeń prędkości, utrzymania nawierzchni w dobrym stanie i wprowadzenia środków trwałego uspokojenia ruchu.

W przypadku programu szynowego, cel główny został wprost wskazany jako „określenie priorytetów działań oraz wskazanie niezbędnych zadań dla ograniczenia poziomu hałasu do wartości dopuszczalnych”. Jako cele szczegółowe wskazano:

- konsekwentną realizację planów inwestycyjnych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Należy przy tym przyjąć jako zasadę wykonanie skutecznych zabezpieczeń akustycznych nowych i rozbudowywanych odcinków linii kolejowych, niedopuszczenie do ich późniejszego obudowywania obiektami mieszkalnymi (wskazanie dla prowadzonej polityki planowania przestrzennego) oraz przeprowadzenie remontu nawierzchni dotychczasowych odcinków linii kolejowych,

³⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

- konsekwentna realizację zapisów raportów oddziaływania na środowisko, analiz porealizacyjnych oraz innych opracowań środowiskowych, które będą wykonane dla przebudowywanych w przyszłości odcinków linii kolejowych. Wykonanie niezbędnych zabezpieczeń przeciwdźwiękowych, mających na celu poprawę klimatu akustycznego w otoczeniu budynków podlegających ochronie akustycznej,
- ograniczenie uciążliwości akustycznej aktualnie funkcjonujących odcinków analizowanych linii kolejowych poprzez zastosowanie ekranów akustycznych dla odcinków mających priorytet wysoki (szczególnie w okolicach takich budynków jak szpitale, szkoły czy domy opieki społecznej).

Szczegółowe działania i kosztorys zostały opisane dla linii nr 447 Warszawa-Grodzisk i nr 1 Warszawa-Katowice jako charakteryzujących się wysokim zagrożeniem hałasem.

Merytoryczną zawartość programów określa rozporządzenie ministra środowiska w sprawie szczególnych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem.

Program ochrony środowiska przed hałasem jest aktem prawa miejscowego. Podstawą do jego opracowania są mapy akustyczne, które zarządzający drogami, liniami kolejowymi lub lotniskami sporządzają co 5 lat i przedkładają marszałkowi województwa. Dokument zawiera elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego, tj. identyfikację i charakterystykę źródeł hałasu, określone cele, kierunki i zakres działań niezbędnych do przywrócenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, harmonogram działań, źródła finansowania oraz metody monitorowania zadań.

Dokument jest zgodny z polityką ekologiczną województwa zawartą w *Programie ochrony środowiska województwa mazowieckiego*. Jest instrumentem realizacji POŚ – Cel średniookresowy do 2018 r. I.1: „Poprawa jakości powietrza, w tym dążenie do osiągnięcia poziomu celu długoterminowego dla ozonu do 2020 r.”. Tym samym realizuje kierunek działań 30. strategii rozwoju województwa „Poprawa jakości wód, odzysk/unieszkodliwianie odpadów, odnowa terenów skażonych oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń”.

Program ochrony środowiska przed hałasem ma charakter obligatoryjny, a jego opracowanie wynika z wymagań ustawowych. Określone w programach działania niezbędne do przywrócenia poziomów dopuszczalnych hałasu w środowisku adresowane są do różnych podmiotów, m.in. zarządców dróg i torów, właścicieli budynków, policji, straży miejskiej, jednostek samorządu terytorialnego. Można zatem przy-

jąć, że programy mają charakter wykonawczy, choć w praktyce dotyczy on przede wszystkim Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich.

W obu programach ochrony środowiska przed hałasem wyznaczono 31 grudnia 2018 r. jako termin realizacji działań. Aktualizacja poszczególnych programów związana jest ściśle z efektami ich wdrażania. Brak poprawy w przywracaniu poziomów dopuszczalnych hałasu w środowisku skutkuje koniecznością aktualizacji lub opracowania nowych programów.

Dokumenty Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich UM WM

• Roczny plan komunikacyjny PROW 2007–2013 na 2015 rok

Podstawą prawną przygotowania *Rocznego planu komunikacyjnego PROW 2007–2013 na rok 2015* jest *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*. Przygotowanie rocznego planu komunikacyjnego jest zasadne, biorąc pod uwagę zapisy ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Roczny plan komunikacyjny PROW 2007–2013 na rok 2015 zakłada podejmowanie (w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.) przez Samorząd Województwa Mazowieckiego działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*. W dokumencie określono następujące cele:

- dotarcie z rzetelną informacją o programie do możliwie najszerszego grona potencjalnych beneficjentów,
- upowszechnienie kluczowych informacji nt. PROW 2007–2013 oraz PROW 2014–2020,
- promocja programu prowadzona na obszarze województwa mazowieckiego, łącznie z informowaniem o rezultatach i efektach (rzeczowych i finansowych) realizacji PROW 2007–2013,
- promocja dobrych praktyk zrealizowanych w ramach PROW 2007–2013, wykreowanie pozytywnego nastawienia i odbioru programu wśród mieszkańców Mazowsza.

Z punktu widzenia ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, *Roczny plan komunikacyjny PROW 2007–2013* ma cechy programu rozwoju według art. 15. ust. 4. pkt 2. ustawy, służy bowiem realizacji celów określonych w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* (kierunek działań 11. – „Wzmacnianie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich”), choć nie podlega jej bezpośrednio. Nie spełnia jednak wszystkich wymogów określonych w art. 17. ww. ustawy. Dokument zawiera tylko cel główny i cele szczegółowe oraz sposób ich monitorowania. W planie nie określono jednak diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, priorytetów oraz kierunków interwencji w zakresie terytorialnym, a także źródeł finansowania. Plan zawiera tylko część elementów charakterystycznych dla dokumentu programowego, tj. przejrzysty układ celów oraz elementy dotyczące wdrażania i monitorowania ich realizacji. W dokumencie nie ma natomiast diagnozy.

Roczny plan komunikacyjny PROW 2007–2013 na rok 2015 ma charakter obligatoryjny i został sporządzony na okres jednego roku (istnieje obowiązek corocznego przygotowywania). Do jego przygotowania zobowiązują zapisy §18. ust. 1. Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*. Dokument jest zatwierdzany przez Ministra Rolnictwa i ma charakter wykonawczy.

• Program działalności Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego na 2015 rok

Program działalności Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego na 2015 rok został przyjęty uchwałą nr 1572/398/14 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 25 listopada 2014 r. Jako podstawę prawną wskazano art. 41. ust. 1. ustawy o samorządzie województwa oraz art. 3. ust. 3. i art. 12. ust. 1. pkt 1. ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego³⁸. Druga ustawa wskazuje, że wojewódzki ośrodek doradztwa rolniczego podlega samorządowi województwa, który zatwierdza roczne programy działalności ośrodka. Przygotowanie programu jest tym samym obowiązkiem samorządu województwa.

Program działalności Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego na 2015 rok odwołuje się do *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030*

³⁸ Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2013 r. poz. 474).

roku, parafrazując cele i działania przewidziane w dokumencie. Należy go więc uznać za dokument wykonawczy względem strategii. Działania ujęte w programie w największym stopniu wpisują się w 11. kierunek działań *Strategii*: „Wzmacnianie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich”. W dokumencie nie określono celu głównego, wymieniając szereg zagadnień, na których skupi się MODR w 2015 r., w podziale na branże: produkcja roślinna, produkcja zwierzęca, pszczelarstwo, produkcja ogrodnicza, grupy producenckie, programy rolno-środowiskowe, rolnictwo ekologiczne, ochrona środowiska, obszary szczególnie narażone, energetyka odnawialna, zagrody edukacyjne, produkt Tradycyjny Regionalny i Lokalny, agroturystyka i turystyka wiejska, dziedzictwo kulturowe, Wspólna Polityka Rolna, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, kalkulacje rolnicze, podatki, ubezpieczenia oraz przedsiębiorczość. Jak widać, zakres działania ośrodka jest szeroki. W dokumencie przewidziano szkolenia oraz działalność doradczą i wystawienniczą w wielu obszarach tematycznych. Uwzględniono również działania promocyjne i popularyzacyjne.

Biorąc pod uwagę, że program służy realizacji zapisów *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego*, można go uznać za program w rozumieniu art. 15. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dokument spełnia jednak tylko część wymogów określonych dla programu w ustawie. Nie ujęto w nim diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, jak też nie określono celu głównego realizacji działań ujętych w dokumencie, przechodząc od razu do zagadnień, które można uznać za cele szczegółowe. W dokumencie wskazano na potrzebę dostosowania działań do specyfiki danego terenu, określając w załącznikach różne proporcje działań adresowanych do poszczególnych obszarów. Założenia systemu realizacji wynikają z faktu, że program dotyczy działalności jednej instytucji. W zakresie systemu monitorowania i oceny osiągnięcia celów, wskazano przewidywaną sumaryczną liczbę odbiorców oraz wskaźniki produktu, np. powierzchni demonstracji produktów roślinnych w poszczególnych oddziałach MODR. Wskazano również liczbę i liczebność grup producenckich i gospodarstw współpracujących z MODR, jak też zestawienie ilościowe wybranych nieodpłatnych działań doradczych w podziale na oddziały i rodzaje szkoleń. Choć nie jest to zapisane w programie, w poprzednich latach składane były obszernie sprawozdania z realizacji programu. Efektywny monitoring realizacji programu jest przy tym utrudniony przez brak jednoznacznie określonych i zhierarchizowanych celów.

Koszty realizacji działań ustalane są w przyjmowanym osobną uchwałą planie finansowym MODR na dany rok. Ma on formę sprawozdania finansowego ze wskazaniem przychodów i rozchodów oraz aktywów i pasywów. Wskazane zostają też przychody w podziale na źródła finansowania. Nie zostają zaś wyszczególnione koszty realizacji poszczególnych celów i działań przewidzianych w programie. Nie ma też informacji o wysokości dofinansowania.

Dokument przyjmowany jest w cyklu rocznym. Przed końcem 2015 r. powinien zostać przyjęty program działalności na rok 2016.

Dokument Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich UM WM

• Regionalny program operacyjny województwa mazowieckiego 2014–2020

Regionalny program operacyjny województwa mazowieckiego 2014–2020 (RPO WM) został przygotowany na podstawie pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2014–2020, przedstawionego przez Komisję Europejską w 2011 r. Podstawę prawną do opracowania, wdrażania i realizacji RPO WM stanowi ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁹. Dokument został przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 265/24/15 z 3 marca 2015 r. (We wcześniejszych uchwałach przyjmowane były kolejne wersje projektu RPO jako materiał do negocjacji jego ostatecznego kształtu z Komisją Europejską).

Cel główny RPO WM określono jako inteligentny, zrównoważony rozwój zwiększający spójność społeczną i terytorialną przy wykorzystaniu potencjału mazowieckiego rynku pracy. Jest on realizowany poprzez trzy cele strategiczne:

- Rozwój konkurencyjnej gospodarki regionu opartej na innowacyjności, przedsiębiorczości, chłonnym rynku pracy i zrównoważonych zasobach.
- Przeciwdziałanie dysproporcjom regionalnym prowadzące do zwiększenia chłonności regionalnego rynku pracy poprzez wyrównywanie dostępu do zatrudnienia, włączenie społeczne i edukację.
- Wsparcie działań wzmacniających zrównoważony rozwój środowiska na Mazowszu.

Przy opracowaniu RPO WM kierowano się zasadami: programowania, partnerstwa i dodatkowości, co oznacza, że dokument ma charakter wieloletniego planu budżetowego. Jego cele są realizowane przy

współdziałanie z partnerami społecznymi i gospodarczymi, a środki UE nie zastępują środków krajowych, lecz jedynie wspierają osiągnięcie założonych celów rozwojowych.

RPO WM jest programem operacyjnym w rozumieniu art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i spełnia wymogi w zakresie zawartości programu określone w art. 17. tej ustawy. Układ RPO WM zawiera elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego (diagnoza, system celów, elementy dotyczące wdrażania celów i monitorowania ich realizacji) oraz przejrzysty układ celów.

Regionalny program operacyjny województwa mazowieckiego powinien pełnić przede wszystkim funkcję dokumentu implementacyjnego w stosunku do celów *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* (SRWM). Cele i obszary wsparcia sformułowane w ramach RPO WM są powiązane z tymi ze *Strategii*, odzwierciedlają wyzwania wynikające z jej treści i zapewniają komplementarność z polityką europejską dążącą do osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych. RPO realizuje część celów SRWM, których współfinansowanie jest możliwe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Strategia przywoływana jest w uzasadnieniu wyboru celów tematycznych, wraz z innymi dokumentami strategicznymi z poziomu krajowego i unijnego.

RPO WM ma charakter obligatoryjny. Jego opracowanie wynika z wymogów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2014–2020, przedstawionego przez Komisję Europejską w 2011 r. RPO WM ma charakter programowy i zawiera założenia jego wdrażania i monitorowania.

Horyzont czasowy RPO WM to rok 2020. Przewiduje się kontynuację RPO WM po wygaśnięciu bieżącego okresu obowiązywania.

Dokumenty Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej UM WM

• Program przeciwdziałania wybranym problemom zdrowotnym w województwie mazowieckim na lata 2012–2017

Zadania w zakresie promocji i ochrony zdrowia dla samorządu województwa wynikają z wielu przepisów prawnych, takich jak ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej⁴⁰, która nakłada na województwa obo-

³⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1649.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

wiązek opracowywania i realizacji oraz oceny efektów programów zdrowotnych. W art. 9 pkt 1. ustawy wymieniono, że do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez samorząd województwa należy w szczególności opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów zdrowotnych wynikających z rozeznaczonych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców województwa – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami i powiatami. Ustawa wprowadziła również obowiązek opiniowania programów zdrowotnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, dokonywanej przez Agencję Oceny Technologii Medycznych (AOTM).

Ponadto program nawiązuje do dokumentów krajowych:

- *Narodowego programu zdrowia na lata 2007–2015*, dokumentu wyznaczającego cele i kierunki polityki ochrony zdrowia publicznego, który jest obecnie aktualizowany;
- krajowych programów dotyczących istotnych problemów zdrowotnych, np. *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych* przyjętego ustawą z dnia 1 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 143, poz. 1200).

Promocja zdrowia i edukacja zdrowotna są ważnymi narzędziami w podnoszeniu świadomości zdrowotnej i poprawie stanu zdrowia mieszkańców województwa. Umożliwiają one każdemu zwiększenie pozytywnego oddziaływania na własne zdrowie i wzięcie za nie odpowiedzialności. Opracowanie dokumentu zakłada wsparcie lokalnych inicjatyw w tym zakresie.

Głównym celem strategicznym jest „poprawa stanu zdrowia i związanej z nim jakości życia oraz zmniejszenie różnic społecznych i terytorialnych w stanie zdrowia mieszkańców województwa mazowieckiego poprzez promocję zdrowia oraz profilaktykę zdrowotną”. Do osiągnięcia tak opisanego celu przyjęto następujące cele operacyjne wynikające z przeprowadzonej analizy sytuacji zdrowotnej:

- profilaktykę chorób układu krążenia,
- zapobieganie i wczesne wykrywanie chorób nowotworowych,
- zapobieganie, wczesne wykrywanie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom chorób metabolicznych ze szczególnym uwzględnieniem cukrzycy, nadwagi i otyłości,
- ograniczenie rozpowszechnienia palenia tytoniu poprzez upowszechnianie wiedzy nt. jego zdrowotnych następstw,
- aktywizację osób w wieku poprodukcyjnym,
- zmniejszenie częstości urazów powstałych w wyniku wypadków i ograniczenie ich skutków,

- kształtowanie postaw ratowniczych i propagowanie zasad postępowania w resuscytacji krążeniowo-oddechowej,
- wzrost wiedzy i kształtowanie wśród mieszkańców Mazowsza postaw prozdrowotnych,
- zwiększenie skuteczności zapobiegania chorobom zakaźnym i zakażeniom,
- zwiększenie aktywności fizycznej ludności,
- poprawę opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem,
- usprawnienie systemu opieki nad osobami z problemami alkoholowymi,
- promocję i ochronę zdrowia psychicznego,
- przeciwdziałanie innym istotnym problemom zdrowotnym występującym na terenie województwa mazowieckiego.

Dokument jest programem rozwoju (programem wojewódzkim w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa). Został przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w lutym 2012 r.⁴¹ Program realizuje cele dotyczące ochrony zdrowia i problemów społecznych *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020* (kierunki działań 1.4 i 1.6). Odwołanie do SRWM znajduje się we wprowadzeniu do programu. Dokument realizuje też cele określone w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2030* – przede wszystkim kierunek działań „Podnoszenie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej oraz działania na rzecz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego”, którego program stanowi uszczegółowienie.

Dokument zawiera analizę sytuacji zdrowotnej w województwie, wskazuje główne problemy zdrowotne oraz określa priorytetowe działania w zakresie promocji zdrowia w ujęciu wojewódzkim. Wskazuje również oczekiwane rezultaty konkretnych zadań, podmioty odpowiedzialne za realizację i wskaźniki monitorowania (aczkolwiek bez wskazania oczekiwanych poziomów docelowych). Program określa cel strategiczny i cele operacyjne. Na każdy rok do 2017 przedstawiono przewidywany (maksymalny) poziom nakładów finansowych, acz bez podziału na cele operacyjne. W pierwotnej wersji dokumentu znajdował się też szczegółowy harmonogram realizacji na rok 2012, wskazujący sumy środków do wydania na poszczególne działania, został on jednak później usunięty, bez zastąpienia harmonogramem na lata kolejne. Wartościowym elementem programu jest zestawienie programów zdrowotnych realizowanych przez samorządy powiatowe. Dokument nie spełnia jednak wszystkich wymogów programu określonych

⁴¹ Uchwała nr 409/136/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie przyjęcia przez Zarząd Województwa Mazowieckiego „Programu przeciwdziałania wybranym problemom zdrowotnym w województwie mazowieckim na lata 2012–2017”.

w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Przy jego sporządzaniu nie przeprowadzono konsultacji społecznych (art. 19a), zorganizowano natomiast spotkania grup roboczych w ramach departamentu.

Dokument obejmuje horyzont czasowy lat 2012–2017, niewykraczający poza okres obowiązywania *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*.

Dokumenty Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych

• Strategia komunikacji RPO WM 2014–2020

Przygotowanie *Strategii komunikacji regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2014–2020* zostało powierzone Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych w styczniu 2015 r. uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 28/12/15. Dokument został przyjęty 31 lipca 2015 r. uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 1041/63/15, zastępując tym samym *Plan komunikacji regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2007–2013*.

Podstawą prawną przyjęcia strategii są:

- art. 9. ust. 1. pkt 2. i ust. 2. pkt 12. ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. 2014 r. poz. 1146),
- art. 41. ust. 1. i ust. 2. pkt 1. i 4. i art. 45. ust. 1. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.).

Zgodnie z ustawą o zasadach realizacji programów, zarząd województwa ma obowiązek zapewniać informację o wdrażanym programie operacyjnym i go promować. Z kolei zgodnie z „rozporządzeniem ogólnym”⁴², instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za opracowanie strategii komunikacji. Prawdopodobnie taki właśnie zapis (użycie słowa „strategia”) spowodował, że *Plan komunikacji* został zastąpiony *Strategią komunikacji*.

⁴² Art. 115 ust. 1. lit. a i b oraz ust. 3. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. 2013.347.320, z późn. zm.).

Dokument stanowi uzupełnienie RPO – określa cele komunikacji, główny komunikat („Fundusze Europejskie wspierają tych, którzy realizując dobre pomysły, wpływają na rozwój gospodarki regionu oraz zwiększają możliwości i poprawiają jakość życia mieszkańców województwa mazowieckiego”), sposoby jego stosowania, grupy docelowe i sposoby komunikacji z nimi, zasady współpracy między instytucjami i partnerami, zasady oceny realizacji, ramowy harmonogram i szacunkowy budżet. Dokument zawiera też krótką diagnozę w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących funduszy europejskich. Dokument spełnia tym samym większość kryteriów strategii określonych w ustawie. Nie zawiera zaś odwołania do *Strategii rozwoju województwa*, do której realizacji się przyczynia, zwiększając efektywność wdrażania RPO WM.

• Roczny plan działań informacyjno-promocyjnych dla regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2014–2020 na rok 2015

*Roczny plan działań informacyjno-promocyjnych dla regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2014–2020 na rok 2015*⁴³ stanowi roczny dokument wykonawczy na potrzeby realizacji *Strategii komunikacji regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2014–2020*. Innymi dokumentami, na których bazuje, są:

- *Wytyczne w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020*,
- *Strategia komunikacji polityki spójności na lata 2014–2020*.

W dokumencie przytoczono cel główny *Regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego* oraz cele *Strategii komunikacji RPO WM 2014–2020*. Na ich podstawie określono cztery zadania:

- informowanie potencjalnych beneficjentów o możliwościach dofinansowania i sposobach realizacji projektów poprzez Sieć PIFE i Portal Funduszy Europejskich;
- przeprowadzenie szkoleń zgodnie z harmonogramem naborów;
- administrowanie stroną www.funduszedlamazow-sza.eu poprzez m.in.:
 - zamieszczanie dokumentów i publikacji programowych,
 - informowanie o naborach, szkoleniach oraz bieżących wydarzeniach;
- organizacja trzech konferencji tematycznych nt. RPO WM 2014–2020.

⁴³ Przyjęty jako załącznik do uchwały nr 1094/67/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 18 sierpnia 2015 r.

W dalszej części dokumentu zawarto tabelę ze szczegółowymi działaniami przewidzianymi do realizacji, odpowiednimi celami *Strategii komunikacji*, grupami docelowymi, instytucjami odpowiedzialnymi za realizację, terminem ich realizacji oraz budżetem na ich wykonanie. Określono również wskaźniki realizacji celów, zarówno pod względem produktów działań jak i rezultatów (głównie w zakresie znajomości i postrzegania RPO WM przez mieszkańców województwa).

W świetle art. 15. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dokument mógłby zostać określony jako program operacyjny, realizuje bowiem cele zawarte w SRWM poprzez wspieranie realizacji RPO WM. W dokumencie funkcję diagnozy pełnią przytoczone wyniki badań i analiz dotyczących działań informacyjnych na temat funduszy europejskich i RPO WM. Jako cele główne i szczegółowe przytoczono zapisy RPO i *Strategii komunikacji*. Dokument zawiera też większość pozostałych elementów przewidzianych we wspomnianym artykule, w tym budżet oraz wskaźniki monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia wybranych celów szczegółowych.

Przygotowanie Planu jest obligatoryjne. Obowiązek ten wynika z wytycznych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020, skierowanych do instytucji zarządzających. Wytyczne doprecyzowują wymogi określone w „rozporządzeniu ogólnym”⁴⁴, wedle którego instytucja zarządzająca programem operacyjnym ma obowiązek dostarczać informacji na temat współfinansowanych programów oraz zapewnić ich promocję. Dokument został sporządzony na potrzeby realizacji w 2015 r. zapisów *Strategii komunikacji RPO WM 2014–2020*. Zgodnie z tytułem, roczne plany komunikacji opracowywane są co roku od czasu podjęcia uchwały.

⁴⁴ Art. 113-115. oraz załącznik XII rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L.2013.347.320, z późn. zm.).

Dokumenty Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej

• Strategia polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020

Strategia polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020 została przyjęta uchwałą nr 218/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 3 listopada 2014 r. i stanowi dokument realizujący zapisy *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* (jej uszczegółowienie). *Strategia polityki społecznej* została opracowana przez Samorząd Województwa Mazowieckiego zgodnie z art. 21. ust. 1. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁵ („do zadań samorządu województwa należy: opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa”). W strategii polityki społecznej zawarto analizę zgodności celów dokumentu z celami strategii rozwoju województwa.

Jako cel podstawowy *Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020* wskazano „wzmocnienie kapitału ludzkiego do aktywności, samodzielności i integracji społecznej”. Trzy mające służyć jego realizacji cele główne to:

- rozwój zintegrowanego systemu realizacji polityk publicznych do strategicznego zarządzania polityką społeczną regionu,
- wzmocnienie inkluzji społecznej poprzez realizację działań profilaktycznych i aktywizujących,
- poprawa dostępności, integracji i jakości usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym przy zwiększonym udziale organizacji pozarządowych w realizacji zadań polityki społecznej regionu.

Strategia polityki społecznej służy jako dokument uszczegóławiający strategię rozwoju województwa na potrzeby wojewódzkich programów wykonawczych z zakresu polityki społecznej:

- mazowieckiego programu ochrony zdrowia psychicznego, programu wspierania rodziny i pieczy zastępczej,
- programu przeciwdziałania wybranym problemom zdrowotnym w województwie mazowieckim,
- regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia – przygotowywanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie na każdy rok,
- wojewódzkiego programu pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,

⁴⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.

- wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii,
- wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- wojewódzkiego programu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Strategia polityki społecznej w większości spełnia wymagania w zakresie zawartości strategii określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Została przyjęta na okres zbieżny z horyzontem czasowym średniookresowej strategii rozwoju kraju, zawiera obszerną diagnozę społeczną z uwzględnieniem różnicowań przestrzennych (kwestie stanu środowiska mają w tym przypadku niewielkie zastosowanie), jak też określa cele i kierunki interwencji wraz z wymiernymi wskaźnikami realizacji. W samych celach i kierunkach w niewielkim stopniu odniesiono się do różnicowań przestrzennych, należy jednak oczekiwać, że będą one wdrażane w obszarach, gdzie są najbardziej potrzebne – zgodnie z ustaleniami z części diagnostycznej. Wskazano również instytucje realizujące poszczególne działania oraz wyjątkowo przejrzysty system wskaźników i oczekiwanych rezultatów, wraz ze źródłami danych, częstotliwością pomiarów i źródłem ich finansowania.

Strategia została opracowana na okres 2014–2020. Biorąc pod uwagę, iż obowiązek opracowania strategii wynika z ustawy o pomocy społecznej oraz iż strategia polityki społecznej jest integralną częścią strategii rozwoju województwa, prawdopodobnie będzie opracowany dokument na dalszy okres.

• **Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015**

Przygotowanie *Wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015* należy do zadań samorządu województwa zgodnie z art. 4. ust. 1. ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁶ („Samorząd województwa realizuje zadania, o których mowa w art. 1. i 2., w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej”). Dokument jest tym samym dokumentem wykonawczym strategii polityki społecznej stanowiącej uszczegółowienie strategii rozwoju województwa. Program został przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Mazo-

wieckiego nr 528/144/12 z 20 marca 2012 r.

Zadania ujęte w ramach programu realizowane są również na podstawie następujących aktów prawnych:

- *Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* (Dz. U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493);
- *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.);
- *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym* (Dz. U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.);
- *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 874 z późn. zm.);
- *Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 z późn. zm.);
- *Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 1999 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, zasad funkcjonowania i rodzaju zakładów lecznictwa odwykowego oraz udziału innych zakładów opieki zdrowotnej w sprawowaniu opieki nad osobami uzależnionymi od alkoholu* (Dz. U. z 2000 r., Nr 3, poz. 44).

Założenia do *Wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015* opierają się również na następujących dokumentach:

- *Narodowym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015*;
- *Strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej dla województwa mazowieckiego na lata 2005–2013*;
- *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* (jako powtarzającej cele określone w *Narodowym programie profilaktyki*);
- *Wojewódzkim programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2004–2006*;
- *Wojewódzkim programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2007–2010*.

Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015 ma na celu „zwiększenie zasobów oraz podniesienie jakości działań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”. Cele operacyjne będą realizowane w trzech obszarach:

- ograniczenie szkód społecznych, zdrowotnych i ekonomicznych wynikających ze spożywania alkoholu, w tym pomoc osobom z problemem alkoholowym na poziomie leczenia i rehabilitacji,
- pomoc rodzinom z problemem alkoholowym, w tym przeciwdziałanie przemocy w rodzinie,
- profilaktyka problemów alkoholowych, w tym ograniczenie zjawiska picia alkoholu przez dzieci i młodzież.

⁴⁶ Dz. U. z 1982 r. Nr 35, poz. 230, z późn. zm.

Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015 został opracowany na podstawie odpowiedniego programu narodowego i doświadczeń poprzedniej wersji programu. Choć nie stanowi tego wprost, odwołuje się do zapisów SRWM w zakresie przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego i integracji społecznej. W związku z tym jest programem rozwoju według definicji określonej w art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dokument częściowo spełnia wymogi w zakresie zawartości programu określone w art. 17. ww. ustawy. Dokument zawiera niektóre elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego, a także charakteryzuje się hierarchicznym układem celów, choć cel nadrzędny sformułowany jest w sposób niejasny (Czym są zasoby w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych? Czy chodzi o zasoby instytucjonalne, pieniężne czy osobowe? I czy faktycznie są one celem samym w sobie?). Wysokość wydatków uzależniona została od wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w każdym roku budżetowym, tym samym w dokumencie brakuje planu finansowego. Nie określono też podmiotów odpowiedzialnych za realizację działań określonych w programie – można jedynie wnioskować z uchwały przyjmującej program, że ma on być wdrażany przez MCPS.

Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015 ma charakter obligatoryjny. Jego opracowanie wynika z przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z zapisami w art. 1. ustawy administracja rządowa i jednostki samorządu terytorialnego zobligowane są do:

- podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy,
- popierania tworzenia i rozwoju organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewnienie warunków sprzyjających działaniom tych organizacji,
- współdziałania z kościołem katolickim i innymi ko-

ściołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015 ma charakter wykonawczy. W programie zawarto założenia jego wdrożenia i monitoringu (wskaźniki). Dokument został opracowany na lata 2011–2015. Tym samym wkrótce powinna zostać opracowana kolejna edycja programu, choć przypuszczalnie nie nastąpi to przed przyjęciem nowego programu na poziomie krajowym. Należy oczekiwać, że nowy program będzie uwzględnić przewidziany w *Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020* zintegrowany system realizacji polityk publicznych za pomocą programów wykonawczych. Jako rekomendowany cel główny programu dotyczącego problemów alkoholowych wskazano „przeciwdziałanie uzależnieniom poprzez rozwój działań profilaktycznych, ze szczególnym uwzględnieniem działań interdyscyplinarnych i współpracy służb i instytucji”. Określono też dwa zalecane cele szczegółowe:

- zwiększenie zakresu i liczby realizowanych programów profilaktycznych przygotowywanych i realizowanych na podstawie zdiagnozowanych potrzeb,
- zapewnienie równego dostępu do usług profilaktycznych i terapeutycznych dla osób i rodzin dotkniętych problemem uzależnień.

• Wojewódzki program przeciwdziałania narkomanii na lata 2011–2016

Podstawą prawną analizowanego programu jest art. 9. ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴⁷, który stanowi, iż „organ wykonawczy samorządu województwa opracowuje projekt Wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii [...] uwzględniając kierunki i rodzaje działań określone w Krajowym programie oraz zadania w zakresie określonym w art. 2. ust. 1. pkt 1–3.” ww. ustawy. Dokument ma tym samym charakter obligatoryjny. Dokument został przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego 12 marca 2012 r. uchwałą nr 47/12.

Celem ogólnym *Wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2011–2016* (WPPN) jest ograniczenie używania narkotyków i związanych z tym problemów społecznych i zdrowotnych.

Cele operacyjne są realizowane w trzech podstawowych obszarach:

- profilaktyki,

⁴⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485, z późn. zm.

- leczenia, rehabilitacji, ograniczenia szkód zdrowotnych oraz reintegracji społecznej,
- badań i monitoringu.

Przygotowanie dokumentu jest również zasadne, biorąc pod uwagę, iż jego cele wynikają z założeń i kierunków, określonych w *Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020*, stanowiącej rozwinięcie *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*.

Program spełnia w dużej mierze wymogi w zakresie zawartości programu rozwoju określone w art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z wyjątkiem części dotyczącej planu finansowego. Ma opracowaną diagnozę, cele strategiczne, cele operacyjne, zadania i wskaźniki realizacji (choć bez wskazania poziomów wyjściowych ani oczekiwanych). Nie ma natomiast planu finansowego (art. 17. ust. 1. pkt 5. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Wydatki uzależnione zostały od wysokości środków finansowych w każdym roku budżetowym, a wręcz zostały wskazane jako jeden ze wskaźników realizacji programu (s. 11). Wskazuje to na bardzo ramowy charakter dokumentu w zakresie planowanych działań. Brakuje m.in. jasnych adresatów/realizatorów poszczególnych działań.

Analizowany program ulokowany jest w hierarchii dokumentów, jako dokument wykonawczy w stosunku do *Krajowego programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2011–2016*. Dodatkowo realizuje on zapisy SRWM w zakresie przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego oraz zadania w zakresie określonym w art. 2. ust. 1. pkt 1–3. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Wojewódzki program przeciwdziałania narkomanii został sporządzony na lata 2011–2016, zastępując poprzednią wersję obejmującą lata 2007–2010. Dokument powinien zostać zaktualizowany w ciągu 1–2 lat z uwzględnieniem przewidzianego w *Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020* zintegrowanego systemu realizacji polityk publicznych za pomocą programów wykonawczych. Jako rekomendowany cel główny programu dotyczącego narkomanii wskazano „zwiększenie spójności działań na rzecz przeciwdziałania uzależnieniom od narkotyków”. Określono też dwa zalecane cele szczegółowe:

- tworzenie zintegrowanego systemu działań profilaktycznych w środowisku szkolnym i pozaszkolnym dla dzieci i młodzieży,
- wzmocnianie rozwoju systemu specjalistycznego wsparcia udzielanego osobom wykluczonym lub zagrożonym wykluczeniem na skutek uzależnienia, zmierzającego do ich integracji społecznej i zawodowej.

• **Wojewódzki program przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2011–2016**

Podstawą prawną dokumentu jest art. 6. ust. 6. pkt 1. ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴⁸, w brzmieniu określonym ustawą z 10 czerwca 2010 r.⁴⁹ Punkt ten stanowi, iż „do zadań własnych samorządu województwa należy w szczególności: opracowywanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”. Dokument został przyjęty 15 marca 2011 r. uchwałą nr 445/26/11 Zarządu Województwa Mazowieckiego.

Program został opracowany przez jednostkę Samorządu Województwa Mazowieckiego – Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej przy współpracy z zespołem ekspertów ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz został poddany konsultacjom społecznym. W celu umożliwienia kompleksowego i interdyscyplinarnego podejścia do przeciwdziałania przemocy w rodzinie, program przewiduje działania dla JST wszystkich poziomów, jak też innych podmiotów działających w sferze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Program wojewódzki może stanowić podstawę do opracowania analogicznych programów na poziomie samorządów niższych jednostek oraz programów ochrony osób doświadczających przemocy w rodzinie.

Podstawowym celem *Wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie* (WPPPW) jest, zgodnie z tytułem, przeciwdziałanie przemocy (psychicznej, fizycznej, seksualnej, ekonomicznej czy w formie zaniedbania) w rodzinie w województwie. Zgodnie z zapisami dokumentu, „realizacja WPPPW oparta jest na działaniach interdyscyplinarnych, mających na celu zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie w województwie mazowieckim poprzez wzmocnienie działań profilaktycznych (nauka umiejętności społecznych, wychowawczych, promowanie postaw alternatywnych wobec przemocy), upowszechnienie wiedzy na temat tego zjawiska, niesienie skutecznej pomocy osobom doznającym i stosującym przemoc.”

Program realizuje cele *Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020*, będącej uszczegółowieniem strategii rozwoju województwa. Strategia polityki społecznej przewiduje „wzmocnienie systemu koordynacji realizacji regionalnej polityki publicznej w zakresie problemu przemocy w rodzinie, zapewnienie spójności działań”.

⁴⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz.1493, z późn. zm.).

⁴⁹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 125, poz. 842).

Cele operacyjne *Wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2011–2016* przewidują kompleksowe podejście do problemu i obejmują szeroki zakres działań, od identyfikacji zjawiska przemocy w rodzinie, przez podnoszenie poziomu świadomości społecznej na temat problemu, promowanie i kształtowanie postaw, zwiększenie dostępności pomocy dla poszkodowanych, realizację programów korekcyjno-edukacyjnych, podniesienie standardów usług w instytucjach realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, aż po wymianę doświadczeń, inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań.

Wojewódzki program przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2011–2016 spełnia warunki w zakresie zawartości programu rozwoju określone w art. 15. i 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z wyjątkiem części dotyczącej planu finansowego. Ma opracowaną diagnozę, cele strategiczne, cele operacyjne, zadania i wskaźniki realizacji (choć bez określenia poziomów docelowych). Zgodnie z zapisami analizowanego dokumentu „finansowanie przez Samorząd Województwa Mazowieckiego zadań objętych [programem] zależne będzie od wysokości środków finansowych w każdym roku budżetowym, dlatego też zachodzi konieczność corocznego, szczegółowego określenia zadań realizowanych w ramach WPPPwR i związanych z tym wydatków na dany rok. Plan rzeczowo-finansowy przedstawiany będzie Zarządowi Województwa Mazowieckiego w każdym kolejnym roku obowiązywania WPPPwR”.

Program został sporządzony na lata 2011–2016. W związku z tym, iż ustawodawca nakłada obowiązek opracowania takiego dokumentu na samorząd województwa, należy przyjąć, iż dokument będzie wkrótce aktualizowany z uwzględnieniem przewidzianego w *Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020* zintegrowanego systemu realizacji polityk publicznych za pomocą programów wykonawczych. Jako rekomendowany cel główny programu dotyczącego narkomanii wskazano „zwiększenie zakresu i liczby działań profilaktycznych i specjalistycznych realizowanych na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie”. Określono też dwa zalecane cele szczegółowe:

- wspieranie rozwoju infrastruktury specjalistycznych placówek zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, zapewnienie dostępu do usług,
- rozwój współpracy służb i instytucji w zakresie przeciwdziałania przemocy, wzrost kompetencji przedstawicieli służb i instytucji.

• Wojewódzki program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych w województwie mazowieckim na lata 2009–2013

Podstawą prawną ww. dokumentu jest art. 35. ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵⁰: „do zadań samorządu województwa należy opracowanie i realizacja wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Dokument został przyjęty uchwałą nr 134/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 r. Dokument stanowi rozwinięcie *Strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej dla województwa mazowieckiego na lata 2005–2013*, stanowiącej załącznik do *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020*.”

Celem głównym programu jest wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu. W dokumencie określono siedem celów strategicznych oraz cele operacyjne i zadania. Cele strategiczne programu to:

- kształtowanie postaw społecznych i prointegracyjnych, mających na celu adaptację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych,
- podniesienie poziomu dostępu do rehabilitacji medycznej oraz zwiększenie dostępu do zajęć rehabilitacyjnych,
- wsparcie działań w tworzeniu warunków do pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w kształceniu i podnoszeniu kwalifikacji poprzez specjalistyczne wsparcie psychologiczne i pedagogiczne,
- zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy,
- tworzenie warunków osobom niepełnosprawnym do pełnego uczestnictwa we wszystkich dziedzinach życia społecznego,
- wspieranie aktywności instytucji organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych,
- usprawnienie systemu monitorowania i diagnozowania sytuacji osób niepełnosprawnych na Mazowszu.

Program „podkreśla realne możliwości Samorządu Województwa Mazowieckiego w realizacji nakreślonych zadań, jak również możliwości współpracy

⁵⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997r. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

wszystkich podmiotów terenu Mazowsza działających na rzecz osób niepełnosprawnych”.

Wojewódzki program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych jest programem rozwoju i spełnia warunki w zakresie zawartości programu określone w art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju. Ma opracowaną diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do zakresu objętego opracowaniem, cel główny i cele strategiczne, cele operacyjne oraz zadania, wskaźniki rezultaty (choć bez określenia poziomów docelowych) oraz źródła finansowania. Program zawiera przejrzysty układ celów. Dokument nie traktuje jednak o kwotach środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i ich podziale między poszczególne priorytety, a także nie mówi o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów. Nie odnosi się do sfery finansowej z wyjątkiem wskazania możliwych źródeł pozyskiwania środków.

Dokument ma charakter obligatoryjny zgodnie ze wspomnianym wyżej art. 35. ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Na zasadność opracowania dokumentu wskazuje też art. 21. ustawy o pomocy społecznej, gdzie mowa jest, że do zadań samorządu województwa należy „opracowanie, aktualizacja i realizacja strategii w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych”.

Dokument ma charakter wykonawczy, obecnie do *Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020*. Został jednak przygotowany na lata 2009–2013 i od dwóch lat jest nieaktualny. W związku z tym, iż ustawodawca nakłada obowiązek opracowania takiego dokumentu na samorząd województwa, o czym mówi art. 35. ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wobec tego należy przyjąć, iż zostanie przygotowana nowa wersja dokumentu. Nowy program powinien powstać z uwzględnieniem przewidzianego w *Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020* zintegrowanego systemu realizacji polityk publicznych za pomocą programów wykonawczych. Jako rekomendowany cel główny programu dotyczącego niepełnosprawności wskazano „wyrównywanie szans dotyczących osób z niepełnosprawnością oraz przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu”. Określono też dwa zalecane cele szczegółowe:

- zwiększenie aktywności społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych poprzez zindywidualizo-

wane i zintegrowane instrumenty aktywizacji zawodowej, społecznej, zdrowotnej i edukacyjnej,

- rozwój usług środowiskowych w ramach procesu deinstytucjonalizacji wzmacniających samodzielność osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem zwiększenia liczby asystentów osoby niepełnosprawnej.

• Program wspierania rodziny i pieczy zastępczej w województwie mazowieckim w latach 2015–2020

Zgodnie z art. 183. pkt 2. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵¹, do zadań własnych samorządu województwa należy „opracowywanie programów dotyczących wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, będących integralną częścią strategii rozwoju województwa”. Z kolei zgodnie z art. 185. pkt 1. ustawy, „zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w województwie wykonuje regionalny ośrodek polityki społecznej”. Zgodnie z tymi zapisami, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej przygotowało projekt *Programu wspierania rodziny i pieczy zastępczej w województwie mazowieckim w latach 2015–2020*. Dokument był przygotowywany od czerwca 2014 r., równoległe z pracami nad *Strategią Polityki Społecznej* i zgodnie z przyjętą weń metodologią. Projekt programu został oddany do konsultacji w dniach 16–30 marca 2015 r. Po konsultacjach program został przyjęty 16 czerwca 2015 r. uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 744/48/15.

Zgodnie z projektem, celem strategicznym programu jest „rozwój oraz poprawa jakości i dostępności usług oraz zasobów kadrowych i instytucjonalnych w obszarze wspierania rodziny i opieki nad dzieckiem oraz zorganizowanie sprawnego i spójnego systemu pieczy zastępczej adekwatnego do potrzeb lokalnych i regionalnych”. Wyznaczono również cele główne i szczegółowe oraz działania w czterech obszarach: polityka rodzinna, wsparcie rodzin z problemem bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, wsparcie rodzin z problemami sieroctwa, wsparcie rodzin w zakresie ochrony macierzyństwa i wielodzietności.

Zasady wdrażania programu zostały naszkicowane znacznie bardziej ramowo, zaznaczając, że „z uwagi na charakter Programu odnoszący się do kilku obszarów na terytorium całego województwa – jego realizacja nie będzie bazować na jednym harmonogramie. Działania będą zawierać się w rocznych planach pracy każdego z jego realizatorów”. Tym samym w projekcie

⁵¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 135, z późn. zm.

dokumentu nie umieszczono ram finansowych, wskazując jedynie EFS jako potencjalne źródło finansowania (poza tym program ma być finansowany „z wykorzystaniem wielu źródeł”). Równie ogólnie zostały nakreślone ramy instytucjonalne realizacji programu, ze wskazaniem JST, NGO i podmiotów zobligowanych do podejmowania działań w zakresie, którego dotyczy program. Jedynie MCPS zostało wymienione wprost, jako realizujące zadania w imieniu samorządu województwa. Kategorie jednostek nie zostały przy tym przypisane do poszczególnych działań. Wskazówki w tym względzie dostępne są jedynie w rozdziale wprowadzającym, gdzie wskazano podział zadań pomiędzy poziomy samorządu terytorialnego, z bardziej szczegółowym rozpisaniem zadań wojewódzkich. Nie określono również poziomów wyjściowych ani docelowych zidentyfikowanych w dokumencie wskaźników.

W dokumencie odwołano się do celu strategicznego *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* w obszarze „społeczeństwo”. Bardziej szczegółowo zbadano zgodność z wojewódzką strategią polityki społecznej. Dokument stanowi rozwinięcie *Strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej dla województwa mazowieckiego na lata 2005–2013*, stanowiącej załącznik do *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020*. Przyjęty cel główny programu odbiega przy tym od tego rekomendowanego w strategii („wzrost kompetencji rodziców i opiekunów dzieci zagrożonych dysfunkcją w zakresie sprawowania funkcji rodzicielskich”) – został on wkomponowany w cele niższego rzędu, podobnie jak rekomendowany cel szczegółowy „zwiększenie zakresu i liczby działań profilaktycznych i aktywnych form pomocy dziecku i rodzinie”.

Dokument Wojewódzkiego Urzędu Pracy

• Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia na rok 2015

Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia na rok 2015 został przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 240/22/15 z 24 lutego 2015 r.

Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia jest opracowywany w związku z realizacją art. 3. ust. 4. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵². Artykuł ten zobowiązuje samorząd województwa mazowieckiego do przygotowania regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia dla województwa

mazowieckiego, określającego priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia – po zasięgnięciu opinii powiatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych.

Przygotowanie *Regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia na rok 2015* jest istotne z punktu widzenia zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dokument określa podstawowe uwarunkowania i priorytety oraz wyznacza działania, które będą podejmowane w województwie mazowieckim w obszarze rynku pracy.

Celem dokumentu jest określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich poprzez wskazanie założeń realizacji zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy, określonych w art. 8. ust. 1. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dokument opiera się na dwóch priorytetach ukierunkowanych na rozwój aktywnej polityki rynku pracy i budowanie spójności na Mazowszu:

- zwiększeniu adaptacyjności na rynku pracy – aktywizacja osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy, rozwijanie innowacyjnych polityk rynku pracy;
- zwiększeniu efektywności zarządzania rynkiem pracy w celu wsparcia wzrostu zatrudnienia – obsługa instytucji rynku pracy, ochrona roszczeń pracowników oraz świadczeń dla bezrobotnych.

Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia na rok 2015 w rozumieniu art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest programem rozwoju. Dokument spełnia warunki w zakresie zawartości programu określone w art. 17. tej ustawy. Dokument zawiera niektóre elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego, takie jak: diagnozę – analizę mazowieckiego rynku pracy, priorytety, planowane działania oraz ich zakładane rezultaty, sposób finansowania zadań realizowanych w ramach RPDZ/2010 (w tym stopień dofinansowania) oraz sposób realizacji wykonywanych zadań, w tym podmioty odpowiedzialne.

Priorytety, kierunki działań i zadania zgłoszone do realizacji w ramach *Regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia na rok 2015* wpisują się w cele i założenia *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* (przede wszystkim kierunki działań 19. i 21.) oraz *Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020*. W planie szczegółowo przeanalizowano zgodność dokumentów, wskazując tym samym na charakter wykonawczy planu względem strategii.

⁵² Dz. U. z 2015 r. poz. 149.

Dokument ma charakter obligatoryjny. Opracowanie dokumentu wynika z wymogów ustawowych, przede wszystkim z zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dokument ma charakter programowy. Zawiera kierunkowe wytyczne dla publicznych służb zatrudnienia oraz wszystkich partnerów funkcjonujących w obszarze rynku pracy. Jednocześnie w dokumencie umieszczono założenia jego wdrażania, w tym informacje o źródłach finansowania (bez określenia wysokości) i wskaźniki realizacji (bez określenia poziomu oczekiwanego).

Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia został przygotowany na 2015 r. Przewiduje się kontynuację opracowania w kolejnym roku.

2.2. Dokumenty nieobligatoryjne

Dokumenty Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

- **Program rozwoju i modernizacji technologicznej transportu szynowego w województwie mazowieckim**

Program transportu szynowego stanowi inicjatywę samorządu województwa i nie jest dokumentem obojętnym. Powinien jednak stanowić wartościowe uzupełnienie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, którego sporządzenie niedawno stało się obowiązkiem m.in. samorządów województw. Pełni również funkcję uszczegółowienia *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* w zakresie transportu szynowego, jak też powinien stanowić podstawę działań (według wstępu – jako „opracowanie o charakterze studialno-prospektywnym”) w tym względzie.

Dnia 16 grudnia 2014 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę nr 116/5/14 w sprawie przyjęcia i poddania konsultacjom projektu „Programu rozwoju i modernizacji technologicznej transportu szynowego w województwie mazowieckim”. Drugie konsultacje społeczne dokumentu zostały przeprowadzone w pierwszej połowie 2015 r. Informacja w sprawie rozpatrzenia wniosków i uwag zgłoszonych do projektu została przedstawiona na 50. posiedzeniu Zarządu Województwa Mazowieckiego 23 czerwca 2015 r. Dokument stanowi kontynuację opracowanego w 2009 r. *Studium rozwoju i modernizacji komunikacji szynowej na Mazowszu w kontekście polityki transportowej województwa mazowieckiego*.

Zgodnie ze wstępem do programu, „Rozwój transportu nie powinien być rozpatrywany jako cel planistyczny. Polityka transportowa jest służebna względem nadrzędnego celu, którym jest dostępność dóbr w przestrzeni. Lepsza dostępność dóbr skutkuje zaś minimalizacją potrzeby przemieszczeń. Polityka przestrzenna powinna zatem zmierzać do umiejscowienia dóbr w policentrycznej sieci ośrodków, a tym samym do ograniczenia konieczności korzystania z transportu. Mobilność nie jest dobrem samym w sobie, lecz jedynie rozwiązaniem zastępczym w stosunku do dostępności.

Zakłada się, iż transport szynowy powinien stanowić podstawę przewozów w głównych relacjach w skali województwa oraz w dużych aglomeracjach miejskich. Zmierząc do tego celu należy dążyć do rozwoju i modernizacji sieci przy proporcjach nakładu środków – w stosunku do rozmiarów sieci – niemniejszych niż w przypadku transportu drogowego.”

Program składa się z ośmiu części:

- wstępu, w którym opisano podstawy prawne *Programu* oraz uwarunkowania planistyczne,
- opisu uwarunkowań społeczno-demograficznych,
- analizy infrastruktury i taboru w województwie pod względem stanu historycznego, aktualnego i perspektyw na przyszłość,
- analizy relacji między siecią kolejową a siecią osadniczą, w tym zwłaszcza okręgów komunikacyjnych stolicy i ośrodków regionalnych i subregionalnych,
- opisu obecnej oferty przewozowej,
- diagnozy czynników warunkujących popyt oraz przedstawienia założeń do koncepcji oferty,
- głównej części programowej, czyli koncepcji oferty przewozowej z podziałem na poszczególne korytarze transportowe i uwzględnieniem takich kwestii jak informacja pasażerska czy partycypacja społeczna,
- warunków wykonania programu, w tym kosztorysu i wskaźników wykonawczych.

Dokument zawiera szczegółową diagnozę uwarunkowań przewozów pasażerskich, jak też wskazuje cel główny i cele szczegółowe oraz kierunki interwencji. Jako horyzonty czasowe określono lata 2020 i 2030. Tym samym dokument nie zawiera pełnego planu finansowego. Program spełnia większość wymogów określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Brakuje jednak określenia poziomu docelowego zidentyfikowanych wskaźników oraz podmiotu odpowiedzialnego za monitoring źródeł danych. Założenia systemu realizacji zostały ograniczone do wskazania podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne inwestycje wymienione w zestawieniu przedsięwzięć.

• **Program rozwoju infrastruktury lotnictwa cywilnego w województwie mazowieckim**

Program infrastruktury lotniczej stanowi inicjatywę samorządu województwa i nie jest dokumentem obowiązkowym. Dnia 16 grudnia 2014 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę w sprawie przyjęcia i poddania konsultacjom projektu „Programu rozwoju infrastruktury lotnictwa cywilnego w województwie mazowieckim”. Drugie konsultacje społeczne programu zakończyły się w lutym 2015 r. Informacja w sprawie rozpatrzenia wniosków i uwag zgłoszonych do projektu została przedstawiona na 50. posiedzeniu Zarządu Województwa Mazowieckiego 23 czerwca 2015 r.

Dokument został przygotowany przez spółkę Crowley Infrastructure Development na zlecenie Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego. Program powinien okazać się przydatnym przy realizacji działań związanych z infrastrukturą lotnictwa cywilnego. Stanowi kontynuację opracowanego w 2009 r. *Studium rozwoju infrastruktury lotnictwa cywilnego na Mazowszu*. Dokument rozwija niektóre z zapisów *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* dotyczące obszarów strategicznej interwencji oraz uszczegółowienia obszaru „Przestrzeń i transport”.

Zgodnie z wprowadzeniem do dokumentu, jego główne cele to:

- 1) aktualizacja i weryfikacja wniosków, planów i działań ujętych w *Studium rozwoju lotnictwa cywilnego na Mazowszu*;
- 2) ocena istniejącego stanu infrastruktury lotnictwa cywilnego;
- 3) określenie zapotrzebowania na infrastrukturę lotnictwa cywilnego;
- 4) określenie celów oraz działań wdrożeniowych.

W dokumencie zawarto analizę infrastruktury lotniczej na Mazowszu oraz jej dostępności. Dokument zawiera prognozę popytu na przewozy oraz ocenę zapotrzebowania na infrastrukturę lotniczą. Zidentyfikowane problemy zostały wykorzystane do sformułowania celu głównego („zwiększenie dostępności komunikacyjnej mieszkańców województwa mazowieckiego dla transportu lotniczego”) i celów szczegółowych w czterech obszarach priorytetowych (polityka lotnicza, infrastruktura lotniskowa, dostępność komunikacyjna i wzmocnienie potencjału ludzkiego). Wskazano również działania kierunkowe z szacunkowymi kosztami niektórych z nich oraz zadania samorządu województwa.

Program spełnia większość warunków określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki roz-

woju. Brakuje jednak horyzontu czasowego (o takim można wnioskować jedynie z ograniczenia tabel przewidywanych wydatków do horyzontu wieloletniej prognozy finansowej – 2035 r.). W zakresie monitorowania oceny osiągnięcia celów zidentyfikowano jedynie wskaźniki monitorowania, nie precyzując ich poziomu docelowego ani podmiotu odpowiedzialnego za monitoring źródeł danych. Źródła finansowania i kwoty środków zostały podane jedynie w odniesieniu do wybranych działań. Założenia systemu realizacji ograniczają się do wskazania podmiotów odpowiedzialnych za różne dziedziny działalności związanych z lotnictwem.

Dokumenty Departamentu Edukacji Publicznej i Sportu UM WM

• **Program rozwoju bazy sportowej województwa mazowieckiego**

Ustawa o samorządzie województwa nie nakłada obowiązku opracowania programu rozwoju bazy sportowej, natomiast określa politykę samorządu województwa, na którą składa się m.in. tworzenie warunków do aktywności ruchowej, uprawiania sportu i turystyki. Samorząd Województwa Mazowieckiego wdraża ten zapis poprzez programy rozwoju bazy sportowej. *Wieloletni program rozwoju bazy sportowej województwa mazowieckiego* został przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego 27 listopada 2000 r. uchwałą nr 65/37/2000. Od tego czasu jest wdrażany drogą corocznie przyjmowanych przez zarząd województwa rocznych programów rozwoju bazy sportowej, wskazujących inwestycje do dofinansowania w ramach *Programu rozwoju regionalnej infrastruktury sportowej*. Lista inwestycji do realizacji w 2015 r. (czyli program na rok 2015) została przyjęta uchwałą nr 452/35/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie „Programu Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Mazowieckiego na 2015 rok”.

Inne regulacje prawne, w zakresie których funkcjonuje program, to:

- *Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej* (Dz. U. z 2006 r. Nr 134, poz.944, z późn. zm.);
- *Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej* (Dz. U. Nr 156, poz. 1051);

- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) – art. 18. pkt 2., art. 41. ust. 1. i ust. 2., pkt 1. i 4.

Wieloletni program rozwoju bazy sportowej województwa mazowieckiego ma charakter fakultatywny, umożliwia jednak uzyskanie dofinansowania inwestycji w zakresie obiektów sportowych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Program nie przewiduje horyzontu czasowego. W uchwale sejmiku przyjmującej wieloletni program upoważniono Zarząd Województwa Mazowieckiego do uchwalania programów rocznych na podstawie założeń zawartych w programie wieloletnim.

Program wieloletni nie zawiera elementów charakterystycznych dla dokumentu programowego, które zostały określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przy czym został on przyjęty sześć lat przed jej wejściem w życie. W dokumencie określono rodzaje obiektów sportowych kwalifikujących się do dofinansowania, warunki prawne i finansowe otrzymania dofinansowania oraz priorytety przy tworzeniu rocznych programów rozwoju bazy sportowej:

- harmonijny rozwój bazy sportowej na całym obszarze województwa,
- budowa obiektów sportowych przyszkolnych,
- modernizacja i remonty istniejących obiektów sportowych,
- budowa obiektów o charakterze wielofunkcyjnym stwarzających możliwość uprawiania wielu dyscyplin.

Program wieloletni mieści się na pięciu stronach i nie zawiera diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, celów głównych ani szczegółowych, ani odwołań do strategii rozwoju województwa. Niemniej, służy on realizacji zapisów *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*, a konkretnie kierunku działania 24.2. „Kształtowanie warunków sprzyjających aktywności fizycznej mieszkańców”.

Program roczny jest załącznikiem do uchwały Zarządu Województwa Mazowieckiego. Dokument ma formę listy inwestycji wskazanych do realizacji w zakresie bazy sportowej w województwie. Lista inwestycji ujętych w programie kompletowana jest spośród zgłoszeń złożonych przez zainteresowane podmioty. Wnioski o dofinansowanie budowy, modernizacji i remontów obiektów sportowych zgodnie z rozporządzeniem ministra sportu i turystyki zbierane są w Urzędzie Marszałkowskim. Przygotowany w ten sposób dokument ma charakter wykonawczy – zawiera wykaz inwestycji proponowanych do reali-

zacji, a w ramach programu wskazuje się jednostki wymienione w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały. *Roczny program rozwoju bazy sportowej* nie jest programem operacyjnym ani programem rozwoju. Program roczny nie zawiera elementów charakterystycznych dla dokumentu programowego, które zostały określone w art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dokument ma charakter wykonawczy. Analogiczne programy przygotowywane są corocznie.

• **Regionalny program stypendialny dla uczniów szczególnie uzdolnionych**

Ustawa o samorządzie województwa nie nakłada obowiązku opracowania ww. dokumentu. Ustawa określa natomiast politykę samorządu województwa, na którą składa się m.in. wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia wykształcenia obywateli.

Ponadto zasady wdrażania programu regulują:

- *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241);
- *Uchwała nr 1321/381/14 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 23 września 2014 r. w sprawie zatwierdzenia i przyjęcia do realizacji projektu systemowego nr POKL.09.01.03-14-001/14 pt.: „Regionalny program stypendialny dla uczniów szczególnie uzdolnionych” realizowanego przez Województwo Mazowieckie – Departament Edukacji Publicznej i Sportu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie w ramach Priorytetu IX „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach”, Działania 9.1 „Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty”, Poddziałania 9.1.3 „Pomoc stypendialna dla uczniów szczególnie uzdolnionych” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007– 2013;*
- *Uchwała nr 122/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie „Regulaminu przyznawania i przekazywania stypendiów dla uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych w Województwie Mazowieckim w roku szkolnym 2014/2015 w ramach projektu – Regionalny program stypendialny dla uczniów szczególnie uzdolnionych”;*
- *Porozumienie nr KL/MZ/2007/1 z dnia 22 czerwca 2007 r., w sprawie realizacji komponentu regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, zawartego pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Samorządem Województwa Mazowieckiego.*

Program jest projektem systemowym realizowanym w ramach *Programu operacyjnego Kapitał ludzki 2007–2013*, priorytetu IX „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach”, działania 9.1. „Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty”, poddziałania 9.1.3. „Pomoc stypendialna dla uczniów szczególnie uzdolnionych”. Realizuje przy tym cele strategii rozwoju województwa, a konkretnie celu 1. „Rozwój kapitału społecznego, kierunku działań 1.2. „Wzrost poziomu wykształcenia i poprawa jakości kadr”.

Celem ogólnym *Regionalnego programu stypendialnego dla uczniów szczególnie uzdolnionych* jest „umożliwienie rozwoju edukacyjnego uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych z obszaru województwa mazowieckiego”, w tym zwłaszcza uzdolnionych w zakresie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych i technicznych/zawodowych, dla których trudna sytuacja materialna stanowi barierę w rozwoju edukacyjnym. Program służy tym samym realizacji kierunków działań *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*: 20. „rozwój priorytetowych dla regionu dziedzin nauki” i 23. „wyrównywanie szans edukacyjnych”. Program ma tym samym charakter wykonawczy względem *Strategii*.

Program ma charakter systemowy. W jego treści zawarto: informacje o projekcie i beneficjencie, charakterystykę projektu, na którą składa się cel projektu, opis grup docelowych, opis działań podejmowanych w projekcie oraz rezultaty i produkty projektu.

Program nie spełnia wymogów art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, co oznacza, że nie zawiera elementów charakterystycznych dla dokumentu programowego. Program nie ma sformułowanej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, określonych priorytetów, kierunków, sposobu monitorowania i stopnia osiągnięcia celów, a także planu finansowego i założeń systemu realizacji. Część z tych warunków została spełniona na etapie składania wniosku o uzyskanie dofinansowania z PO KL.

Regionalny program stypendialny dla uczniów szczególnie uzdolnionych jest dokumentem wykonawczym. Dokument ma charakter fakultatywny. Opracowanie powyższego programu wynika z inicjatywy własnej Samorządu Województwa Mazowieckiego.

Program przewidziano do realizacji w roku szkolnym 2014/2015 (jest to jego siódma edycja) i przeznaczono na jego realizację około 2 mln złotych, co powinno wystarczyć na 498 stypendiów. W szóstej edycji projektu przyznano 422 stypendia, w piątej 418, w czwartej 530, w trzeciej 500, w drugiej 417,

a w pierwszej edycji programu w roku szkolnym 2008/2009 wsparcia udzielono 503 stypendystom. Jako że projekt jest realizowany w ramach projektu z perspektywy 2007–2013, rok 2014/2015 będzie prawdopodobnie jego ostatnią edycją, o ile nie będzie on finansowany z innych źródeł.

Dokumenty Departamentu Kultury, Promocji i Turystyki UM WM

• Strategia rozwoju turystyki dla województwa mazowieckiego na lata 2014–2020

Strategia rozwoju turystyki dla Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 została przyjęta uchwałą nr 81/15 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 września 2015 r., zastępując poprzednią edycję dokumentu (na lata 2007–2013). W uchwale jako podstawę prawną przyjęcia dokumentu podano art. 14. ust. 1. pkt 20. oraz art. 11. ust. 2. pkt 8. i ust. 5. ustawy o samorządzie województwa. Punkt 8. wymienia wśród zadań samorządu województwa „promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa”. Strategia ma tym samym charakter fakultatywny, jej opracowanie nie wynika bezpośrednio z przepisów.

Przygotowanie dokumentu jest zasadne z uwagi na zapisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 15. ust. 4. pkt 2.), wspomaga bowiem realizację zawartego w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* kierunku działań 32. „wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego do zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionu”.

Misję polityki turystycznej województwa mazowieckiego ujęto w hasło „Turystyka ożywia region”. Tej misji podporządkowane zostały cele i działania zgrupowane w pięć obszarów strategicznych:

- Obszar strategiczny 1. Systemowe zarządzanie polityką turystyczną – odpowiedź na problem braku systemowego zarządzania polityką turystyczną województwa oraz braku spójnej koncepcji i skutecznego wykonawcy;
- Obszar strategiczny 2. Dobry wizerunek turystyczny Mazowsza – odpowiedź na problem anonimowości Mazowsza oraz braku promocji turystycznej regionu;
- Obszar strategiczny 3. Wzmocnienie branży turystycznej Mazowsza – odpowiedź na problem zatomizowania przedsiębiorczości turystycznej w regionie oraz braku doświadczeń i woli współpracy;

- Obszar strategiczny 4. Aktywizacja turystyczna mazowieckiej młodzieży – odpowiedź na problem powszechnego braku zainteresowania młodzieży turystyką;
- Obszar strategiczny 5. Większa spójność Mazowsza i Warszawy – odpowiedź na problem braku poczucia spójności na skutek rozwarstwienia regionu na stolicę i resztę województwa.

Dodatkowo wskazano na problem braku konkurencyjności turystycznej Mazowsza z powodu barier o charakterze obiektywnym, któremu to problemowi nie przypisano obszaru strategicznego.

Strategia zawiera elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego. Składa się z dwóch części: diagnostycznej i strategicznej. Część I – „Diagnoza stanu turystyki w województwie mazowieckim” – zawiera obszerną diagnozę województwa mazowieckiego w kontekście rozwoju turystyki, zakończoną szczegółową analizą SWOT, drzewem problemów oraz wnioskami i rekomendacjami strategicznymi. Część II stanowi właściwą strategię rozwoju turystyki. Określona zostaje turystyczna wizja stanu w roku 2020 i misja, specjalizacja turystyczna oraz oparta na bazie pięciu obszarów strategicznych hierarchia celów i programów służących ich realizacji. W dokumencie zastosowano nietypowy system ewaluacji, oparty na ocenie realizacji poszczególnych działań wchodzących w skład programów przez ich wykonawców. Procentowo ujęte stopnie osiągnięcia oczekiwanych rezultatów programów są następnie agregowane i przeliczane na stopnie realizacji celów, obszarów strategicznych i wdrożenia samej strategii. Taki system stwarza ryzyko dużej uznaniowości, biorąc pod uwagę, że większość rezultatów programów została scharakteryzowana w sposób opisowy i/lub ma charakter wskaźnika produktu. Potencjalną zaletą jest skupienie uwagi na działaniach faktycznie podejmowanych przez samorząd województwa.

Strategia rozwoju turystyki dla województwa mazowieckiego na lata 2014–2020 jest uszczegółowieniem *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*, w szczególności w zakresie 32. kierunku działań „Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego do zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionu”. Dokument spełnia kryteria strategii rozwoju: horyzontem czasowym jest rok 2020, przewidziano coroczną ewaluację procesu jej wdrażania, kończącą się raportem, jak też dodatkową ewaluację etapową na koniec 2017 r. Wyniki ewaluacji etapowej mają określić, czy potrzebna jest aktualizacja dokumentu.

• Strategia promocji województwa mazowieckiego

Strategia promocji województwa mazowieckiego została przyjęta uchwałą nr 50/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 31 marca 2008 r. Ww. uchwała, jako podstawę prawną przyjęcia dokumentu podaje art. 18. pkt 20. oraz art. 11. ust. 2. pkt 8. ustawy o samorządzie województwa. Punkt 8. wymienia wśród zadań samorządu województwa „promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa”. Strategia ma tym samym charakter fakultatywny, jej opracowanie nie wynika bezpośrednio z przepisów.

Przygotowanie dokumentu jest zasadne z uwagi na zapisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 15. ust. 4. pkt 2.), wspomaga bowiem realizację zawartego w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* kierunku działań 32. dotyczącego zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionu oraz kierunków działań, których realizacji sprzyja przyciąganie inwestorów.

Strategia promocji województwa mazowieckiego, jako kluczowe wyzwanie strategiczne uznaje:

- 1) nadanie regionowi własnej twarzy, jasnego, wyraźnego wizerunku;
- 2) dokonanie w sensie realnym repozycjonowania Warszawy na „część Mazowsza”, region musi wizerunkowo, przynajmniej częściowo „odkleić się” od stolicy kraju;
- 3) wykreowanie regionu jako marki.

Wnikliwa analiza całego dokumentu pozwala na „wyłuskanie” celów. W dokumencie – po rozdziale zatytułowanym: „Strategia promocji województwa mazowieckiego w aspekcie inwestycyjnym i turystycznym. Część ogólna” – zawarte są oddzielne rozdziały: „Strategia promocji inwestycyjnej” oraz „Strategia promocji turystycznej”.

Strategia promocji inwestycyjnej określa, jako cel działań promocyjnych, stworzenie, kształtowanie i stałe podtrzymywanie wizerunku Mazowsza jako regionu (województwa) atrakcyjnego gospodarczo, miejsca w którym warto inwestować i w którym – po zainwestowaniu – będzie się dobrze pracowało i żyło.

Strategia promocji turystycznej dopiero w podsumowaniu tabelarycznym określa cele strategiczne, cele podstawowe oraz zadania, realizatorów i czas realizacji zadań. Celami strategicznymi są:

- 1) budowa wizerunku wyróżniającej marki województwa mazowieckiego;
- 2) budowa mazowieckiego portalu turystycznego;
- 3) budowa produktów turystycznych regionu;
- 4) wypracowanie kanałów dystrybucji informacji;
- 5) przygotowanie materiałów promocyjnych;

- 6) opracowanie programu działań PR-owych;
- 7) podjęcie działań zmierzających do utworzenia regionalnego periodyku poświęconego tematyce turystycznej;
- 8) opracowanie polityki działań „eventowych”.

Strategię promocji województwa mazowieckiego można uznać za uszczegółowienie *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* lub program służący wdrożeniu zapisów strategii związanych z promocją. Dokument nie spełnia jednak kryteriów ani strategii, ani programu. Zawiera pobieżną diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, cele (niezbyt czytelne). Brak sposobów oceny stopnia osiągnięcia celów (wskaźników realizacji). Układ dokumentu jest mało czytelny. Strategia zawiera cele, ale odnalezienie ich w dokumencie nie jest łatwe, a ich układ nie jest przejrzysty. Nie przedstawiono ich w formie „drzewa celów”, nie występują w spisie treści. Strategia promocji inwestycyjnej formułuje jeden cel działań promocyjnych; dopiero na końcu rozdziału, jako podsumowanie, zamieszcza tabelę zawierającą cele strategiczne, cele podstawowe oraz okresy ich wdrażania.

Strategia promocji województwa mazowieckiego jest dokumentem podrzędnym w stosunku do *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020*. Zawarto w niej elementy wykonawcze w postaci Aneksu 16. – „Harmonogramu działań promocyjnych 2007–2012”, w którym określono m.in.: cele, zasięg i rodzaje działań oraz budżet. Harmonogram zawiera również cele, zasięgi i działania po roku 2012. W harmonogramie wskazano też dwa cele kierunkowe do roku 2020:

- umacnianie wizerunku jako miejsca atrakcyjnego do życia,
- umacnianie wizerunku regionu jako regionu atrakcyjnego gospodarczo i miejsca, w którym warto inwestować.

W odniesieniu do celów kierunkowych budżet nie został sprecyzowany.

Perspektywa czasowa strategii obejmuje lata 2008–2013. W dokumencie założono możliwość wydłużenia horyzontu czasowego na następny okres programowania, tj. na lata 2013–2020. Zgodnie z informacjami uzyskanymi z Departamentu Kultury, Promocji i Turystyki UM aktualizacja *Strategii promocji województwa mazowieckiego* została zawieszona w związku z trudną sytuacją finansową województwa.

• Strategia zarządzania marką Mazowsze

Strategia zarządzania marką Mazowsze została zatwierdzona przez Zarząd Województwa Mazowiec-

kiego w dniu 16 marca 2010 r. w trybie przyjęcia informacji. Należy domniemywać, że ma ona służyć realizacji art. 11. ust. 2. pkt 8. ustawy o samorządzie województwa, gdzie wśród zadań samorządu województwa wskazano „promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa”. Strategia ma tym samym charakter fakultatywny, jej opracowanie nie wynika bezpośrednio z przepisów.

Efektywne zarządzanie marką powinno pośrednio przyczynić się do realizacji celów określonych w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*, w tym dotyczących zwiększenia atrakcyjności turystycznej i kształtowania tożsamości regionalnej.

Głównym celem strategii zarządzania marką jest zbudowanie w świadomości mieszkańców Mazowsza pełnego i satysfakcjonującego obrazu aktywności regionu. Strategia stawia następujące cele:

- objaśnić wizję,
- pokazać sukcesy realizacji wizji,
- wspierać wykrystalizowany wizerunek marki.

Strategia ma nietypową formę – została przedstawiona w postaci typowej dla prezentacji, a jej treść zapisano w większości za pomocą równoważników zdań – dlatego trudno dokonać jej oceny jako dokumentu. Mimo hasłowego zapisu można uznać, że *Strategia zarządzania marką Mazowsze* jest programem rozwoju w rozumieniu art. 15. ust. 4. pkt 2. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przyczynia się bowiem do realizacji celów *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*. Dokument spełnia większość wymogów dotyczących zawartości programu, określonych w art. 17. ww. ustawy. Zawiera część diagnostyczną z analizą elementów tożsamości regionu i tożsamości marki, zakończoną analizą SWOT oraz szczegółowe plany działań w określonych perspektywach czasowych. Nie spełnia wymogu dotyczącego sposobu monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów, źródeł finansowania realizacji strategii oraz informacji o wysokości współfinansowania.

Strategia zawiera większość elementów charakterystycznych dla dokumentu programowego. Składa się z dwóch części: analitycznej i merytorycznej. Część analityczna określa kluczowe elementy tożsamości marki, zawiera analizę SWOT. Część merytoryczna zawiera plany implementacji strategii, plany komunikacji oraz określenie potencjału i możliwości współpracy z jednostkami samorządowymi z terenu Mazowsza dla realizacji celów. Określone zostały cele oraz szczegółowe plany działań w perspektywach czasowych.

W dokumencie określono trzy perspektywy czasowe - działania na rzecz rozwoju regionu w ramach wizji „Serce Polski” podzielono na trzy etapy:

- Poznaj wizję 2010–2012,
- Zobacz wizję 2013–2020,
- Poczuj wizję 2020 –...

Horyzont czasowy strategii nie został ściśle określony, wykracza poza rok 2020.

Strategia zarządzania marką Mazowsze jest dokumentem podrzędnym w stosunku do *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*.

Dokument ma charakter programowy. Elementy wykonawcze zawarte zostały w zestawieniu tabelarycznym zatytułowanym „Szczegółowe plany działań w określonych perspektywach czasowych”, w którym określone zostały m.in. harmonogram i koszty poszczególnych działań. Strategia ma charakter fakultatywny, jej opracowanie nie wynika z przepisów szczególnych.

Dokument został opracowany w marcu 2010r. Horyzont czasowy strategii nie został ściśle określony, co oznacza, że nie ma ustalonego okresu obowiązywania, ani daty wygaśnięcia aktualności dokumentu. Zgodnie z informacjami uzyskanymi z Departamentu Kultury, Promocji i Turystyki UM nie jest planowana aktualizacja *Strategii zarządzania marką Mazowsze* ani opracowanie nowego dokumentu.

• **Strategia rozwoju kultury w województwie mazowieckim na lata 2015–2020**

Strategia rozwoju kultury w województwie mazowieckim była tematem poruszonym od 2007r. W 2012 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego ogłosił i rozstrzygnął konkurs ofert na opracowanie *Strategii rozwoju kultury w województwie mazowieckim do roku 2020*. W 2013 r. przeprowadzone zostały konsultacje społeczne dokumentu, a pod koniec 2014 projekt strategii został przyjęty przez Zarząd. Dnia 8 września 2015 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę nr 84/15 w sprawie przyjęcia dokumentu pn. *Strategia rozwoju kultury w województwie mazowieckim na lata 2015–2020*.

Podstawą prawną przygotowania wojewódzkiej strategii rozwoju kultury jest art. 11. ust. 2. pkt 7. ustawy o samorządzie województwa⁵³, który wskazuje wśród zadań samorządu województwa wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie. Strategia ma charakter fakultatywny, jej opracowanie nie wynika z przepisów szczególnych.

Dokument został określony jako strategia i nie nawiązuje bezpośrednio do strategii rozwoju woje-

⁵³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

wództwa. Niemniej, jest on zgodny ze *Strategią rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*, służy bowiem realizacji m.in. kierunków działań dotyczących upowszechniania kultury i twórczości oraz kreowania centrów aktywności kulturalnej. We wstępie do dokumentu, zostaje on określony jako „plan strategiczny samorządu województwa mazowieckiego, opisujący zamierzone działania w obszarze kultury w perspektywie siedmiu lat”, czyli „zapisującym politykę kulturalną samorządu województwa mazowieckiego na lata 2014–2020”. Dokument można tym samym traktować jako uszczegółowienie strategii rozwoju województwa. Spełnia on większość kryteriów określonych w ustawie dla strategii rozwoju.

W praktyce jednak *Strategia rozwoju kultury w województwie mazowieckim* kładzie nacisk na praktyczne aspekty realizacji misji polityki kulturalnej województwa ujętej w hasle „Kultura łączy każdego”. Tym samym dokument można traktować jako program, a nie strategię. Określono w nim pięć pól strategicznych (Dobre zarządzanie w kulturze, Uczestnictwo – włączenie – spójność, Dziedzictwo – tożsamość – wspólnota, Kreatywność – motor rozwoju oraz Łączenie potencjałów kultury), które zostały rozpisane na cele strategiczne i programy. Na poziomie programów wskazano nie tylko ich cele, lecz również koszty ich realizacji, źródła finansowania oraz podano informację o wysokości współfinansowania w przypadku programów finansowanych z więcej niż jednego źródła. Tym samym spełniono wymagania określone dla programu rozwoju w tym zakresie.

W dokumencie opisano też system monitorowania, opierając go na wskaźnikach procentowych realizacji każdego programu. Zespół Sterujący ma co roku oceniać w skali procentowej stopień osiągnięcia oczekiwanego rezultatu poszczególnych programów. Wyniki te przekładają się na oceny realizacji poszczególnych celów i pól strategicznych, a ostatecznie całego programu. Poszczególnym obszarom przypisano przy tym różne wagi.

Perspektywa czasowa dokumentu to rok 2020, zgodnie z horyzontem średniookresowym *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego*.

Dokument Departamentu Organizacji UM WM

• **Samorządowy program wsparcia ochotniczych straży pożarnych województwa mazowieckiego**

Samorządowy program wsparcia ochotniczych straży pożarnych powstał z inicjatywy Samorządu Województwa Mazowieckiego i był realizowany w latach 2006–

2012. W 2013 r. jego realizacja została wstrzymana ze względu na trudności finansowe województwa (program OSP–2013 był wymieniony w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2013 r., lecz nie został wdrożony w życie).

Podstawą prawną przygotowania *Samorządowego programu wsparcia ochotniczych straży pożarnych* jest art. 14. ust. 1. pkt 14. ustawy o samorządzie województwa⁵⁴. Artykuł ten stanowi, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

Celem programu jest poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego mieszkańców Mazowsza z zakresu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi oraz innymi miejscowymi zagrożeniami poprzez wsparcie finansowe gmin w zakresie finansowania jednostek ochotniczych straży pożarnych. Środki z budżetu województwa umożliwiają doposażenie OSP w niezbędny sprzęt przeciwpożarowy oraz sprzęt ratownictwa drogowego i medycznego oraz do likwidacji skutków huraganów, powodzi, epidemii i innych losowych zdarzeń.

Głównymi założeniami programu jest wsparcie jednostek ochotniczych straży pożarnych w niezbędne wyposażenie:

- zakup/remont samochodu o funkcjach ratowniczych i gaśniczych,
- karosacja (tzn. zabudowa, doposażenie),
- umundurowanie (wszelkie elementy wchodzące w skład ubioru służbowego),
- zakup/remont sprzętu technicznego (specjalistyczny sprzęt używany do działań ratowniczo-gaśniczych),
- armatura pożarnicza,
- drabiny pożarnicze,
- oraz inny asortyment stanowiący wyposażenie jednostki OSP.

Biorąc pod uwagę zapisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 15. i 17.), *Samorządowy program wsparcia ochotniczych straży pożarnych* jest programem rozwoju, spełnia wymogi w zakresie zawartości programu. Pomimo skromnej objętości (4 strony) program zawiera elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego tj. zwięzłą diagnozę, system celów, elementy dotyczące wdrażania celów i monitorowania ich realizacji. W samym programie brakuje zaś kwoty środków przeznaczonych na finansowanie jego realizacji (choć podano źródła finansowania).

⁵⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

Dokument należy do samorządowych programów realizujących zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w tym przypadku w zakresie bezpieczeństwa publicznego⁵⁵. Ma tym samym charakter wykonawczy względem *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* – jego wdrażanie służy realizacji 24. kierunku działań, „Podnoszenie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej oraz działania na rzecz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego”.

Program wsparcia ochotniczych straży pożarnych powstał z inicjatywy Samorządu Województwa Mazowieckiego. Dokument ma charakter wykonawczy. Zarząd Województwa Mazowieckiego podejmuje decyzje o przyznaniu dotacji w ramach przewidzianych na ten cel środków w budżecie województwa, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmiku. Do czasu uchwalenia budżetu dopuszcza się przyznawanie dotacji na podstawie projektu budżetu województwa. Dotacje przyznane zgodnie z uchwałą muszą być rozliczone w tym samym roku budżetowym, w którym zostały przyznane.

Samorządowy program wsparcia ochotniczych straży pożarnych w województwie mazowieckim ma roczny horyzont czasowy. O uruchomieniu programu postanawia zarząd województwa. Samorządowy program wsparcia ochotniczych straży pożarnych dla województwa mazowieckiego po niewielkich modyfikacjach zatwierdzany jest uchwałą sejmiku, a następnie uchwałą zarządu województwa na każdy rok od nowa. Po rocznej przerwie, zostały zrealizowane edycje „OSP–2011” i „OSP–2012”, po czym program został ponownie zawieszony. W 2012 r. na dofinansowanie wyposażenia OSP przeznaczono pięć milionów złotych.

Dokumenty Departamentu Środowiska UM WM

• Program małej retencji dla województwa mazowieckiego

Program małej retencji dla województwa mazowieckiego został przyjęty uchwałą nr 75/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 kwietnia 2008 r. na podstawie art. 18. pkt 20. ustawy o samorządzie województwa. Można jednak przyjąć, iż dokument realizuje cel określony w art. 11. pkt 2. ust. 5. ustawy, gdzie wśród elementów polityki rozwoju województwa wymienione zostało „racjonalne korzystanie z za-

⁵⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, z późn. zm., art. 14. ust.1., pkt 14.).

sobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Przygotowanie dokumentu wynika też z ustaleń *Programu ochrony środowiska województwa mazowieckiego na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy do 2014 r.*, zaś w POŚ na lata 2011–2014 zapisano realizację programu.

Głównym założeniem programu jest określenie działań mających na celu wydłużenie czasu obiegu wody w zlewni cieków. Program obejmuje analizę przyrodniczych uwarunkowań oraz możliwości retencjonowania wód w obszarze województwa, koncepcję lokalizacji obiektów i urządzeń małej retencji oraz ocenę oddziaływania programu na środowisko.

Dokument realizuje cele zawarte w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 15.). Dokument jest programem rozwoju w rozumieniu art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Częściowo spełnia wymogi art. 17. ww. ustawy. Program ten zawiera elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego: ocenę ilościową i jakościową zasobów wraz z inwentaryzacją urządzeń i obiektów małej retencji; waloryzację przestrzeni województwa w aspekcie potrzeb retencjonowania wód; możliwości wykorzystania hydrotechnicznych i proekologicznych metod retencjonowania wód do 2015 r. Ponadto dokument zawiera szacunkowe koszty realizacji zadań oraz źródła finansowania.

Program jest realizacją kierunku działań „Zwiększenie retencyjności zlewni oraz poprawa stanu technicznego urządzeń zabezpieczenia przeciwpowodziowego, realizacja *Programu małej retencji województwa mazowieckiego*. Kierunek ten ujęty został w *Programie ochrony środowiska województwa mazowieckiego*, którego stanowi uzupełnienie, w celu strategicznym do 2014 r. – ograniczenie skutków występowania powodzi i suszy. Zagadnienie zostało również zawarte w strategii rozwoju województwa, w kierunku działań 27. „Zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zachowanie wysokich walorów środowiska”. Program ma charakter studialny. Jest to spójny dokument planistyczny opracowany dla całego obszaru województwa, dający podstawę do oceny propozycji i projektów przygotowywanych na poziomie lokalnym. Brak w nim tym samym jednoznacznie sformułowanych celów – przedstawia raczej możliwości zwiększenia retencji.

Program małej retencji województwa mazowieckiego ma charakter fakultatywny. Dokument może stanowić merytoryczną podstawę do oceny zasadności podejmowanych rozwiązań technicznych lub nietechnicznych zmierzających do poprawy retencji na poziomie lokalnym.

Horyzontem czasowym dokumentu jest rok 2015 (w zestawieniach szczegółowych obiektów małej retencji wskazane zostały obiekty do realizacji również po roku 2015). Obecnie nie są planowane prace zmierzające do aktualizacji dokumentu czy opracowania jego nowej wersji.

• Program możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii dla województwa mazowieckiego

Program możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii dla województwa mazowieckiego został przyjęty uchwałą nr 208/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 9 października 2006 r. W dokumencie nie podano wynikającej z przepisów prawa podstawy jego wykonania, natomiast podstawą prawną uchwały jest art. 18. pkt 2. ustawy o samorządzie województwa (dotyczący uchwalania strategii rozwoju województwa) oraz art. 18. ust. 1. – Prawo ochrony środowiska (dotyczący uchwalenia programu ochrony środowiska). Wskazuje to, że program powinien być traktowany jako uszczegółowienie wojewódzkiego POŚ.

Przystąpienie do opracowania dokumentu w 2005 r. było wynikiem zapisów ówczesnie obowiązującego *Programu ochrony środowiska województwa mazowieckiego z 2003 r.*, dotyczących wykonania opracowań szczegółowych, w tym w zakresie możliwości rozwoju odnawialnych źródeł energii – OZE, wspomagających politykę ekologiczną samorządu Mazowsza.

Opracowanie dokumentu było również zasadne z punktu widzenia zapisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, która zobowiązuje gminy do sporządzania założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (opiniowanych przez samorząd województwa), których istotnym elementem jest określenie możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Przedmiotowy program, który diagnozuje zasoby tej energii na terenie Mazowsza, jest istotnym materiałem wejściowym do opracowywania ww. założeń przez gminy województwa.

Głównym założeniem programu jest promowanie racjonalnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii – jednego z elementów polityki samorządu województwa zmierzającej do zrównoważonego rozwoju Mazowsza przy efektywnym korzystaniu z zasobów przyrody i ochronie środowiska.

Opracowanie programu miało na celu przede wszystkim oszacowanie zasobów energii odnawialnej na terenie województwa oraz wskazanie obszarów szczególnie predestynowanych do jej wykorzystania.

Zakres opracowania obejmuje ponadto:

- inwentaryzację istniejących i projektowanych OZE,
- problematykę zagadnień formalno-prawnych związanych z budową źródeł energii wykorzystujących energię odnawialną,
- omówienie dostępnych źródeł finansowania projektów,
- ocenę kosztów pozyskania energii z poszczególnych źródeł.

Program sporządzono głównie jako materiał pomocniczy dla samorządów gminnych w tworzeniu lokalnych programów wykorzystania odnawialnych źródeł energii, ma być też ułatwieniem dla inwestorów w poszukiwaniu dogodnych terenów do lokalizacji inwestycji wykorzystujących naturalne źródła energii. Służy on też jako materiał wyjściowy dla dalszych opracowań przygotowywanych np. przez Mazowiecką Agencję Energetyczną.

Dokument dotyczący wykorzystania odnawialnych źródeł energii jest zasadny z uwagi na zapisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art.15. ust. 4. pkt 2.). Mógłby on bowiem przyczynić się do realizacji zawartego w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* 25. kierunku działań „Dywersyfikacja źródeł energii i jej efektywne wykorzystanie”.

Programu możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii dla województwa mazowieckiego nie można przy tym uznać za program rozwoju w rozumieniu art. 15. ust. 4. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, bowiem nie spełnia wymogów w zakresie zawartości określonych w art. 17. ustawy. Już tytuł opracowania – *Program możliwości...* – budzi wątpliwości, co do jego zawartości. W dokumencie brak jest zdefiniowanych celów rozwoju, priorytetów i kierunków interwencji, sposobów monitorowania i oceny osiągania celów, planu finansowego oraz założeń systemu realizacji. Program zawiera diagnozę zasobów energii odnawialnej na Mazowszu i sposobu ich wykorzystania oraz określa możliwości rozwoju (nazwane kierunkami rozwoju) i potencjalne źródła finansowania instalacji OZE. Dokument nie zawiera większości elementów charakterystycznych dla dokumentu programowego, bowiem skupia się głównie na diagnozie zasobów OZE i sposobów ich wykorzystania. Nie określono systemu celów rozwoju i elementów ich wdrażania, brak jest zagadnień dotyczących monitorowania realizacji programu.

Dokument w założeniu miał mieć charakter programowy, jednak jego zawartość, ograniczona głównie do części diagnostycznej, nie pozwala go za taki uznać. Nie istnieją w stosunku do niego żadne programy wykonawcze.

Ponieważ analizowany program nie zawiera właściwie elementów realizacyjnych, z wyjątkiem koncepcji trzech programów wspierania rozwoju wybranych dziedzin energetyki odnawialnej, w dokumencie nie określono horyzontu czasowego, a więc jego aktualność nie wygaśnie w związku z upływem jakiegoś określonego okresu. Obecnie nie są planowane prace zmierzające do aktualizacji dokumentu czy opracowania jego nowej wersji. W dokumencie zawarto ogólne koncepcje trzech przyszłych programów wspierania rozwoju energetyki odnawialnej dotyczących wykorzystania biomasy i energii wody oraz zalecenie stworzenia systemu informacyjnego o potencjale i rozwoju energetyki odnawialnej. Ewentualna kontynuacja programu może dotyczyć aktualizacji części diagnostycznej i/lub opracowania trzech ww. dokumentów, które mogłyby być sporządzone jako programy rozwoju w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

• Program ochrony i rozwoju zasobów wodnych województwa mazowieckiego w zakresie udroźnienia rzek dla ryb dwuśrodowiskowych

Program ochrony i rozwoju zasobów wodnych województwa mazowieckiego w zakresie udroźnienia rzek dla ryb dwuśrodowiskowych został przyjęty uchwałą nr 98/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 29 maja 2006 r. Dokument został sporządzony w nawiązaniu do zapisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006”⁵⁶.

Założeniem i jednocześnie celem programu jest utworzenie stabilnych podstaw przyrodniczych do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w wodach śródlądowych województwa mazowieckiego przy zachowaniu równowagi i różnorodności biologicznej. Dokument ma charakter analityczno-studialny. W szerokim zakresie przedstawia sytuację ichtiofauny w województwie mazowieckim.

Dokument nie jest programem operacyjnym. Program dotyczy ochrony ekosystemów rzecznych i związanych z nimi populacji ryb wędrownych, zatem obejmuje wąską dziedzinę ochrony przyrody. Trudno określić ten dokument jako program rozwoju w rozumieniu art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zakres programu odbiega od wymogów określonych w art. 17. ww. ustawy.

⁵⁶ Dz. U. Nr 213, poz. 2163.

Dokument nie zawiera większości elementów charakterystycznych dla dokumentu programowego. Program składa się w większości z dogłębnej analizy sytuacji hydrograficznej województwa mazowieckiego, jakości wód powierzchniowych płynących, ichtiofauny ze szczególnym uwzględnieniem sześciu gatunków ryb wędrownych, zabudowy hydrotechnicznej oraz etapów i sposobów udrażniania rzek. Dokument ma charakter przede wszystkim studialny. Zakładając, że informacje te są wykorzystywane, dokument przyczynia się do realizacji 27. kierunku działań strategii rozwoju województwa, „Zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zachowanie wysokich walorów środowiska”.

Część wykonawcza dokumentu wskazuje sposoby udrożnienia rzek i potoków tak, aby uczynić je zdarnymi dla ryb anadromicznych. Określono cztery etapy udrażniania cieków wodnych, wymieniając przegrody do usunięcia w każdym z nich oraz metody ich zastąpienia rozwiązaniami przyjaznymi dla ryb. Po realizacji IV etapu programu, 100% sieci rzecznej miałyby być dostępne dla ryb, przy czym zaznaczono, że dostępność wód powierzchniowych województwa mazowieckiego dla organizmów wodnych, a w szczególności dla ryb dwuśrodowiskowych, uwarunkowana jest przede wszystkim modernizacją przepławki przy zaporze we Włocławku. Nie wskazano przy tym granic czasowych poszczególnych etapów.

Jako podmioty realizujące określono posiadaczy urządzeń wodnych oraz Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych. Nie określono przy tym przewidywanych kosztów realizacji programu. Wskazano zaś ogólne wymaganie stawiane projektom.

Dokument był ściśle powiązany z *Sektorowym programem operacyjnym „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006”*. Trudno zatem określić miejsce programu w hierarchii dokumentów. Program ma charakter fakultatywny. Pośrednio wynika z zapisów ustawy – Prawo wodne⁵⁷, które nakłada obowiązek zachowania dobrego stanu ekologicznego wód i charakterystycznych dla nich biocenoz, a w przypadku budowy piętrzących wykonania urządzeń umożliwiających migrację ryb, o ile jest to uzasadnione lokalnymi warunkami środowiska.

Dokument nie ma określonego horyzontu czasowego. Obecnie nie są planowane prace zmierzające do aktualizacji dokumentu czy opracowania jego nowej wersji. W programie przyjęto, że powinien on być „żywym” dokumentem. Stąd też, co dwa lata, miał być opracowywany informacyjny „Suplement” zawierający wszelkie zmiany, które wystąpiły w danym roku,

takie jak: zmiana jakości wody, zmodernizowanie starych przepławek, budowa nowych, likwidacja niepotrzebnych progów, obecność ryb dwuśrodowiskowych, itp. Według informacji otrzymanych z Departamentu Środowiska, takie suplementy się nie ukazały, zaś monitoring realizacji szczegółowych programów dotyczących środowiska realizowany jest w ramach raportów z realizacji ogólnego wojewódzkiego programu ochrony środowiska.

• Program zwiększania lesistości dla województwa mazowieckiego do roku 2020

Program zwiększania lesistości dla województwa mazowieckiego do roku 2020 został przyjęty uchwałą nr 18/07 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 lutego 2007 r. Program jest realizacją jednego z zadań priorytetowych *Programu ochrony środowiska województwa mazowieckiego* oraz realizacją 27. kierunku działań *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego*. Dokument stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie *Krajowego programu zwiększania lesistości*, opracowanego na podstawie ustawy o lasach z dnia 28 września 1991⁵⁸. W ustawie stwierdza się, że „wielkość zalesienia, rozmieszczenie oraz sposób realizacji określa krajowy program zwiększenia lesistości”. Program wojewódzki stanowi dobrowolne uzupełnienie programu krajowego na poziomie regionalnym.

Głównym założeniem *Programu zwiększania lesistości dla województwa mazowieckiego do roku 2020* jest nakreślenie docelowej wizji systemu obszarów leśnych regionu oraz wskazanie konkretnej przestrzeni, w obrębie której samorządy gminne powinny rozważać zmiany przeznaczenia gruntów w tym kierunku. Zasadniczym celem programu jest wskazanie rejonów, gdzie rekomendowane jest zwiększenie powierzchni zalesionych i zadrzewionych oraz określenie zasad prowadzenia zalesień. Ponadto dokument może stanowić instrukcję dla samorządów lokalnych, na podstawie której możliwe będzie precyzyjne wskazanie lokalizacji gruntów przeznaczonych do zalesień.

Dokument jest programem rozwoju w myśl art. 15. ust. 4. pkt 2. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ponieważ realizuje cele ochrony środowiska określone w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* (kierunek działań 27. „Zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zachowanie wysokich walorów środowiska”). Spełnia wymogi zawartości programu określone w art. 17. ust. 1. ww. ustawy. Układ dokumentu zawiera elementy charak-

⁵⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, art. 63., pkt 1. i 2.

⁵⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.

terystyczne dla dokumentu programowego (diagnozę, cele, proponowany harmonogram, zasady monitorowania i weryfikowania). Ponadto zawiera mapę obszarów rekomendowanych do zwiększania powierzchni gruntów zalesionych i zadrzewionych.

Program pod względem szczegółowości rozważań lokuje się pomiędzy poziomem krajowym (*Krajowy program zwiększana lesistości*), który rozważa preferencje zalesieniowe całych gmin na podstawie zestawu kilkunastu cech, a poziomem lokalnym (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), na którym wskazuje się konkretne obszary, czy nawet działki geodezyjne przeznaczone pod zalesienia, uwzględniając uwarunkowania przyrodnicze i zainteresowanie właścicieli gruntów.

Program ma charakter fakultatywny. Jego opracowanie jest wyrazem inicjatywy Zarządu Województwa Mazowieckiego. Opracowanie takiego programu na poziomie wojewódzkim, a następnie jego wdrożenie przyczyni się do osiągnięcia wskaźnika lesistości Mazowsza do ok. 25% w 2020 r. Według danych z Banku Danych Lokalnych GUS, wskaźnik ten wzrósł z poziomu 22,3% w 2007 r. do 23% w 2013 r. Jak zwrócono uwagę w *Programie ochrony środowiska*, tempo zalesień jest niewystarczające do osiągnięcia przewidzianego celu. Określony cel jest przy tym niespójny z podanym w *Programie zwiększania lesistości* harmonogramem, który przewiduje osiągnięcie lesistości do 2020 r. na poziomie 24%.

Program zwiększania lesistości dla województwa mazowieckiego do roku 2020 jest dokumentem o charakterze programowym, zawierającym proponowany harmonogram wdrażania zwiększania lesistości. Jest to jednak proces trudny z uwagi na to, że postęp w zakresie wdrażania uzależniony jest nie tylko od dostępnych środków finansowych, ale także od zainteresowania właścicieli gruntów. Zaangażowanie właścicieli wynikać będzie z kolei z oceny opłacalności zmiany sposobu użytkowania gruntów na leśne w stosunku do innych możliwości ich zagospodarowania.

Horyzontem czasowym dokumentu jest rok 2020. W chwili obecnej nie przewiduje się kontynuacji opracowania, ani jego aktualizacji po wygaśnięciu bieżącego okresu obowiązywania.

Dokumenty Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich UM WM

• Plan działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz rozwoju rolnictwa i poprawy jakości artykułów żywnościowych na Mazowszu w latach 2007–2013

Plan działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz rozwoju rolnictwa i poprawy jakości artykułów żywnościowych na Mazowszu w latach 2007–2013 przyjęty został uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 1483/65/07 z dnia 24 lipca 2007r. Podstawą prawną powyższej uchwały jest art. 41. ust. 1. ustawy o samorządzie województwa⁵⁹ w związku z postanowieniami *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)* stanowiącej załącznik do uchwały nr 78/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 29 maja 2006 r., w której przewidziano kierunek działań 4.3. „Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich”. Jego odpowiednikiem w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* jest 11. kierunek działań „Wzmacnianie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich”. Plan ma tym samym charakter wykonawczy względem *Strategii*.

Plan działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz rozwoju rolnictwa i poprawy jakości artykułów żywnościowych w latach 2007–2013 służy osiągnięciu strategicznych celów wyznaczonych przez samorząd województwa, w związku z tym jego przygotowanie jest istotne z punktu widzenia zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także ustawy o samorządzie województwa. Założeniem planu jest zdefiniowanie działań służących rozwojowi rolnictwa w województwie mazowieckim, a w szczególności poprawie jakości artykułów żywnościowych. Plan skierowany jest do wszystkich podmiotów działających w obszarze gospodarki żywnościowej województwa mazowieckiego i obejmuje cztery działy, których celem jest:

- wzmocnienie konkurencyjności mazowieckiego sektora rolno-spożywczego poprzez poprawę bezpieczeństwa i jakości żywności,
- rozwój rolnictwa ekologicznego poprzez promocje ekologicznych metod produkcji i podniesienia świadomości zdrowotnej konsumentów,
- promocja oraz zachowanie dziedzictwa kulinarnego Mazowsza,

⁵⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

- poprawa standardów produkcji żywności poprzez działalność szkoleniową i edukacyjną.

Plan działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz rozwoju rolnictwa i poprawy jakości artykułów żywnościowych na Mazowszu w latach 2007–2013 można uznać za program rozwoju w rozumieniu art. 15. ust. 4. pkt 2. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wskazuje na to określenie funkcji planu, jako służącego „osiągnięciu strategicznych celów wyznaczonych przez Samorząd Województwa” z odwołaniem do strategii rozwoju województwa. W dokumencie zawarto jednak tylko część elementów, o których mowa w art. 17. ww. ustawy, tj. krótką diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w formie ogólnych uwag i przewidywań, cel główny oraz cele szczegółowe (bez określonych wskaźników). W Planie nie wskazano natomiast priorytetów oraz kierunków interwencji w zakresie terytorialnym, brak jest również wyników raportu ewaluacyjnego, o którym mowa w art. 15. ust. 6. ustawy. Ponadto w dokumencie nie przewidziano sposobu monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych. Dokument nie zawiera także planu finansowego, wskazano w nim jedynie źródła finansowania.

Dokument ma charakter fakultatywny, a jego przygotowanie jest wyrazem inicjatywy własnej organu tworzącego, podjętej w celu stymulowania rozwoju województwa oraz harmonizacji z istniejącymi dokumentami wojewódzkimi. *Plan działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz rozwoju rolnictwa i poprawy jakości artykułów żywnościowych na Mazowszu w latach 2007–2013* ma charakter programowy i nie posiada towarzyszącego dokumentu wykonawczego. W zakresie jego wdrażania w dokumencie wskazano jedynie źródła finansowania oraz podmioty współpracujące.

Zgodnie z tytułem planu, jego horyzont czasowy obejmował lata 2007–2013. Według informacji otrzymanych z Departamentu Rolnictwa, planowane jest przygotowanie w połowie 2015 r. nowego *Planu działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz rozwoju rolnictwa i poprawy jakości artykułów żywnościowych na Mazowszu*, w którym uwzględniona zostanie również tematyka grup producenckich.

• **Plan działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz promocji tworzenia i działalności rolniczych grup producenckich na lata 2010–2013**

Plan jest załącznikiem do *Porozumienia w sprawie promocji powstawania i działalności rolniczych grup producenckich w województwie mazowieckim na lata 2010–*

2013, zawartego w dniu 18 stycznia 2010 r. między Samorządem Województwa Mazowieckiego a Mazowieckim Oddziałem Regionalnym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodę na zawarcie porozumienia wyrażono w uchwale nr 3261/310/09 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 22 grudnia 2009 r. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 41. ust. 1. i ust. 2. pkt 3., art. 57. ust. 1. oraz art. 70. ust. 2. pkt 3. ustawy o samorządzie województwa⁶⁰.

Założeniem planu jest kontynuacja działań wspomagających tworzenie przez rolników własnych organizacji gospodarczo-rolniczych, jakimi są grupy producenckie. Zakłada się, że we wszystkich działaniach Samorząd Województwa Mazowieckiego będzie współpracował z instytucjami uczestniczącymi w procesie wdrażania rozwiązań ustawowych, takimi jak Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Rynku Rolnego, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, przy współudziale Mazowieckiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Plan obejmuje pięć działań, które skierowane są przede wszystkim do rolników, producentów rolnych i grup producenckich z terenu województwa mazowieckiego. Celem podejmowanych działań jest:

- upowszechnienie wśród rolników informacji o korzyściach wynikających z uczestnictwa we własnych organizacjach gospodarczych, jakimi są grupy producenckie,
- przekazywanie informacji na temat warunków wpisu grupy producentów rolnych do *Rejestru grup producentów rolnych marszałka województwa mazowieckiego*, na temat warunków wstępnego uznania grupy producentów owoców i warzyw oraz warunków uznania za organizację,
- aktualizacja wiedzy w zakresie formalno-prawnych uwarunkowań funkcjonowania grup producenckich,
- wykorzystanie pomocy finansowej w ramach *Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013* (dla grup producentów rolnych), a także w ramach wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw Unii Europejskiej (dla grup producentów owoców i warzyw),
- wymiana doświadczeń i prezentacja indywidualnych stanowisk na temat warunków funkcjonowania grup producenckich.

Dokument nie w pełni odpowiada wymogom dla programów określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 17.), niemniej od strony

⁶⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

merytorycznej daje się zauważyć zbieżność z intencjami tej ustawy (art. 15.). Podobieństwa te wynikają także z kompetencji samorządu określonych w ustawie o samorządzie województwa. Plan nie jest programem operacyjnym w rozumieniu ustawy, ponieważ jednak realizuje cele zawarte w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020* (wpisując się bezpośrednio w kierunek 4.3. „Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich”), można go uznać za program rozwoju w rozumieniu art. 15. ust. 4. pkt 2. wspomnianej ustawy. Plan wpisuje się też w nową strategię rozwoju województwa, a konkretnie 11. kierunek działań „Wzmacnianie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich”, w którym uwzględniono wsparcie adresowane do sieci współpracy. Ma tym samym charakter wykonawczy względem *Strategii*.

Jednocześnie, dokument ten nie spełnia wszystkich wymogów w zakresie zawartości programu, określonych w art. 17. tej ustawy: zawiera elementy diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, cel główny i cele szczegółowe ze wskazanymi przy niektórych działaniach wskaźnikami produktu, np.: „organizowanie corocznie 2–3 konferencji”, „organizację średnio około 30 spotkań seminaryjno-szkoleniowych” oraz podstawowe założenia systemu ich realizacji. W Planie nie zapisano natomiast priorytetów oraz kierunków interwencji w zakresie terytorialnym, nie ma w nim również wyników raportu ewaluacyjnego, w znikomym stopniu widoczny jest w dokumencie sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych (jak wspomniano wyżej, w niektórych przypadkach wskazano jedynie wskaźniki produktu). Ponadto dokument nie zawiera planu finansowego. Stwierdzono w nim jedynie, że plan finansowy będzie nawiązywał do przyjętego planu finansowego Samorządu Województwa Mazowieckiego w danym roku budżetowym.

Plan nie ma charakteru obligatoryjnego, jego opracowanie nie wynikało z wymogów ustawowych lub formalno-prawnych. Dokument ma charakter fakultatywny – jest wyrazem inicjatywy Samorządu Województwa Mazowieckiego mającej na celu stymulowanie rozwoju województwa. Dokument ma charakter programowy i nie ma towarzyszącego dokumentu wykonawczego. W zakresie jego wdrażania wymieniono jedynie możliwe źródła finansowania oraz podmioty współpracujące.

Zgodnie z tytułem planu, jego horyzont czasowy obejmował lata 2010–2013. Według informacji otrzymanych z Departamentu Rolnictwa, planowane było przygotowanie w połowie 2015 r. nowego *Planu działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz*

rozwoju rolnictwa i poprawy jakości artykułów żywnościowych na Mazowszu, w którym uwzględniona zostanie również tematyka grup producenckich.

Dokumenty Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich UM WM

• Regionalna strategia innowacji dla Mazowsza do 2020 roku

Podstawami prawnymi przygotowania *Regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku* (RSI) są następujące akty prawne:

- Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r. Ustawa nie nakłada obowiązku opracowania regionalnej strategii innowacji, natomiast określa politykę samorządu województwa, na którą składa się m.in. wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która wskazuje na samorząd województwa, jako podmiot definiujący strategię na poziomie wojewódzkim.

Aktualna RSI została przyjęta uchwałą nr 23/15 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 16 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia *Regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku*.

Aktualna strategia innowacji zastąpiła wcześniejszą RSI przyjętą na lata 2007–2015. Aktualizacja dokumentu była konieczna również ze względu na warunki *ex ante* w ramach negocjacji *Regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego na lata 2014–2020*. Wśród nich znajdowało się posiadanie aktualnej strategii innowacji. Horyzont czasowy dokumentu – zgodnie z tytułem – to rok 2020.

Regionalne strategię innowacji stanowią podstawę wykorzystania środków z funduszy strukturalnych na działania innowacyjne. Jak wskazano w samej RSI, „władze regionalne są zobligowane do przygotowania strategii badawczych i innowacyjnych na rzecz inteligentnej specjalizacji w celu umożliwienia wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych w sposób bardziej efektywny i zwiększający synergii między różnymi politykami unijnymi, krajowymi i regionalnymi, a także inwestycjami publicznymi i prywatnymi”.

Regionalna strategia innowacji stanowi rozwinięcie *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* – pierwszy kierunek działań w SRWM wskazuje na potrzebę tworzenia warunków do gene-

rowania i absorpcji innowacji. Kwestia innowacyjności pojawia się też w innych kierunkach działań, np. w 7. kierunku działań (wspieranie rozwoju nowych technologii), gdzie podkreślono potrzebę wspierania przedsiębiorstw w fazie wdrażania innowacji do produkcji. W *Regionalnej strategii innowacji* zawarto tabelę wskazującą powiązania pomiędzy RSI a dokumentami strategicznymi na poziomie europejskim, krajowym, makroregionalnym i regionalnym.

Drzewo celów zaktualizowanej *Regionalnej strategii innowacji* stanowi bezpośrednią kontynuację tego z poprzedniej RSI. Jako cel główny wskazano wzrost innowacyjności Mazowsza, prowadzący do przyspieszenia wzrostu i zwiększenia konkurencyjności w skali UE. Ma on być realizowany poprzez pięć celów strategicznych, z których pierwsze cztery uwzględnione były również w poprzedniej strategii:

- 1) zwiększenie i wzmocnienie współpracy w procesach rozwoju innowacji i innowacyjności;
- 2) wzrost internacjonalizacji ukierunkowany na rozwój innowacyjności województwa mazowieckiego;
- 3) wzrost efektywności wsparcia i finansowania działalności proinnowacyjnej w regionie;
- 4) kształtowanie i promowanie postaw proinnowacyjnych oraz proprzedsiębiorczych sprzyjających kreatywności i kooperacji;
- 5) rozwój społeczeństwa informacyjnego.

Poza dodaniem rozwoju społeczeństwa informacyjnego, główną różnicą względem celów zdefiniowanych w poprzedniej wersji strategii jest rozszerzenie odbiorców do różnych kategorii podmiotów działających w województwie mazowieckim. Choć podobnie jak poprzednia RSI, nowa strategia jest adresowana w dużej mierze do przedsiębiorców, nie są oni wymieniani w nazwach celów. Jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały sejmiku, istotne zmiany w nowej RIS obejmują:

- aktualizację celów RSI, podkreślającą znaczenie współpracy pomiędzy podmiotami sfery nauki, biznesu i otoczenia,
- określenie założeń regionalnej polityki klastrowej,
- określenie inteligentnej specjalizacji województwa mazowieckiego – narzędzia ukierunkowania działań wspierających innowacyjność.

Regionalna strategia innowacji zawiera diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej, wizję innowacyjnego Mazowsza, określony cel główny oraz cele strategiczne i cele operacyjne. Dokument zawiera także system wdrażania strategii (w trzech scenariuszach, w zależności od sytuacji finansowej województwa), założenia systemu monitorowania i ewaluacji strategii oraz określa źródła finansowania strategii. Ponadto

dokument zawiera proponowane programy oraz działania, jednak nie podaje kwot środków przeznaczonych na realizację i podziału pomiędzy poszczególne cele oraz wysokości współfinansowania. Nie podano również wskaźników realizacji strategii, określając, że będą one opracowywane każdorazowo na potrzeby konkretnego badania ewaluacyjnego. Wskazuje to na potrzebę traktowania RSI wspólnie z programami wdrożeniowymi, jako jednego programu rozwoju służącemu realizacji zapisów SRWM.

• Program wdrożeniowy na 2015 r. dla regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku

Regionalna strategia innowacji dla Mazowsza ma być wdrażana za pomocą rocznych lub dwuletnich programów wdrożeniowych, zawierających szczegółowy opis działań wraz z docelowymi wartościami wskaźników i planowanymi źródłami finansowania. Program wdrożeniowy na 2015 r. dla regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku został przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego 7 kwietnia 2015 r. uchwałą nr 433/32/15. Podstawą prawną przyjęcia programu są:

- Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r.;
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- Uchwała nr 23/15 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 16 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia *Regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku*;
- Uchwała nr 1374/386/14 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 7 października 2014 r. w sprawie przyjęcia *Planu działań dla wypełnienia warunku wstępnego dla pierwszego celu tematycznego EFSI w województwie mazowieckim* (zmieniona uchwałą nr 72/3/14 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 12 grudnia 2014 r.).

- W programie na 2015 r. wskazano siedem zadań:
- Realizację projektu „Budowa systemu monitoringu i podstaw ewaluacji wdrażania regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza”,
 - VII edycję konkursu „Innowator Mazowsza”,
 - Projekt własny Samorządu Województwa Mazowieckiego w ramach I Osi Priorytetowej RPO WM 2014–2020,
 - Projekt własny Samorządu Województwa Mazowieckiego w ramach III Osi Priorytetowej RPO WM 2014–2020,
 - Proces przedsiębiorczego odkrywania,
 - Konkurs w ramach I Osi Priorytetowej RPO WM 2014–2020, Priorytetu Inwestycyjnego 1b,

- Realizację założeń regionalnej polityki klastrowej – wybór regionalnych klastrów kluczowych.

Poza zadaniami opisano zwięźle rolę programu wdrożeniowego w regionalnym systemie wspierania innowacyjności, jako „pomostu pomiędzy celami RSI a działaniami prowadzącymi do ich osiągnięcia” oraz niewyczerpującą listę szczegółowych wyzwań na 2015 r. Wyzwania dotyczą stworzenia systemu umożliwiającego wdrażanie RSI (zapewnienia finansowania, stworzenie systemu koordynacji i wdrażania). Łącznie, dokument mieści się na dziewięciu stronach, z czego siedem zajmuje wykaz zadań do realizacji.

Dokument spełnia część kryteriów programu rozwoju. Przy każdym zadaniu określono system jego realizacji, wskazując m.in. przewidywane nakłady i wysokość współfinansowania, podmioty odpowiedzialne za realizację oraz oczekiwane produkty. Brak jest jednak m.in. diagnozy, określenia celów (przy poszczególnych zadaniach wskazywane jest, które cele RSI będą za ich pomocą realizowane) i odwołania do *Strategii rozwoju województwa*. Wskazuje to na potrzebę traktowania programu wspólnie z *Regionalną strategią innowacji* jako jednego programu rozwoju służącemu wdrażaniu zapisów SRWM.

• Plan komunikacji regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku

Plan komunikacji regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku został przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 395/31/15 z dnia 31 marca 2015 r. Podstawą prawną przyjęcia programu są:

- Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r.;
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- Uchwała nr 23/15 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 16 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia *Regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku*.

Strategicznym celem *Planu komunikacji regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku* jest wsparcie realizacji *Regionalnej strategii innowacji* (RSI) tak, aby zapewnić maksymalne wykorzystanie środków i narzędzi dostępnych w województwie mazowieckim. Horyzont czasowy planu komunikacji jest ten sam, co RSI – rok 2020. Wśród celów szczegółowych wskazano informowanie opinii publicznej o postępach w realizacji RSI, informowanie o udziale Unii Europejskiej, promocję przedsięwzięć i projektów oraz stworzenie platformy współpracy w celu podejmowania wspólnych działań proinnowacyjnych na po-

ziomie regionalnym. Jak podkreślono w dokumencie, prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych wynika nie tylko z uregulowań prawnych, ale również jest naturalną konsekwencją stanowiska Komisji Europejskiej, zgodnie z którą informacja i promocja to nieodzowna część realizacji i wdrażania regionalnych strategii innowacji.

Biorąc pod uwagę, że plan komunikacji służy wdrażaniu regionalnej strategii innowacji, można go traktować jako program rozwoju w myśl art. 15. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dokument spełnia część kryteriów programu rozwoju określonych w ustawie. Zawiera cel główny w nawiązaniu do strategii innowacji oraz cele szczegółowe, jak też sposób monitorowania i oceny osiągania celów. Opisowo wskazano też rodzaje źródeł finansowania oraz założenia systemu realizacji. Choć w dokumencie nie odwołano się do strategii rozwoju województwa, służy on realizacji 1. kierunku działań „Tworzenie warunków do generowania i absorpcji innowacji”. Z punktu widzenia wymogów programu rozwoju, w dokumencie brakuje jednak diagnozy społeczno-gospodarczej, ukierunkowania terytorialnego interwencji, kwoty środków przewidzianych na realizację planu oraz informacji o wysokości współfinansowania.

Dokumenty Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej UM WM

• Mazowiecki program ochrony zdrowia psychicznego

Dnia 28 grudnia 2010 r. został przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów *Narodowy program ochrony zdrowia psychicznego na lata 2011–2015* (NPOZP). Wśród podmiotów wskazanych w rozporządzeniu, jako realizujące narodowy program wskazane zostały samorządy województw⁶¹. Narodowy program przewiduje wśród zadań dla samorządów województw opracowanie i realizację regionalnych programów w zakresie:

- promocji zdrowia [psychicznego],
- działań informacyjno-edukacyjnych sprzyjających postawom zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałających dyskryminacji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi,
- zwiększenia dostępności do środowiskowej psychiatrycznej opieki zdrowotnej,

⁶¹ § 4. ust. 1. pkt 3. *Rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2010 r. w sprawie: Narodowego programu ochrony zdrowia psychicznego* (Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128), zgodnie z art. 2. ust. 4. *ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego* (Dz. U. z 1994 r. Nr 111, poz. 535).

- poszerzenia, zróżnicowania i unowocześnienia pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej, samopomocy środowiskowej,
- rozwoju zróżnicowanych form wspieranego zatrudnienia i przedsiębiorczości społecznej dostosowanych do potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi,
- ochrony zdrowia psychicznego, uwzględniającego programy powiatowe oraz potrzeby ludności województwa.

Projekt *Mazowieckiego programu ochrony zdrowia psychicznego* (MPOZP) został przygotowany pod koniec 2011 r. i poddany konsultacjom z organizacjami i podmiotami działającymi w dziedzinach związanych z ochroną zdrowia, pomocą społeczną i niepełnosprawnością. Sześć tygodni później, po rozpatrzeniu zgłoszonych uwag, 31 stycznia 2012 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego przyjął *Mazowiecki program ochrony zdrowia psychicznego*⁶². Program stanowi uszczegółowienie i transpozycję NPOZP na poziom regionalny.

Jako cel nadrzędny dokumentu przyjęto „poprawę zdrowia psychicznego mieszkańców województwa mazowieckiego i podniesienie jakości życia osób chorych psychicznie”. Jego realizacja sprowadza się do siedmiu celów strategicznych:

- 1) wyznaczenia priorytetów promocji zdrowia psychicznego dla województwa mazowieckiego;
- 2) opracowania i wdrożenia mazowieckiego programu promocji zdrowia psychicznego;
- 3) opracowania założeń do programów informacyjno-edukacyjnych sprzyjających postawom zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałających dyskryminacji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi;
- 4) opracowania i wdrażania mazowieckiego programu zwiększenia dostępności i zmniejszenia nierówności w dostępie do różnych form środowiskowej psychiatrycznej opieki zdrowotnej, w tym opracowania założeń dotyczących ogólnych zasad tworzenia i funkcjonowania centrów zdrowia psychicznego oraz opracowania planu stopniowego zmniejszania i przekształcania dużych szpitali psychiatrycznych w placówki wyspecjalizowane, zapewniające profilowane usługi zdrowotne z jednoczesnym przenoszeniem zadań podstawowej psychiatrycznej opieki stacjonarnej do oddziałów szpitali ogólnych;
- 5) wzmocnienia wsparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi w środowisku życia poprzez opracowanie mazowieckiego programu

poszerzenia, zróżnicowania i unowocześnienia pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej, samopomocy środowiskowej;

- 6) opracowania mazowieckiego programu rozwoju zróżnicowanych form wspieranego zatrudnienia i przedsiębiorczości społecznej dostosowanych do potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi;
- 7) powołania Mazowieckiej Rady Zdrowia Psychicznego.

Jak wskazuje jego zawartość, program ma charakter ramowy względem pozostałych programów określonych w NPOZP. Częściowo jednak zawiera działania przewidziane do realizacji w ramach pozostałych programów. W każdym przypadku wskazane zostały również cele szczegółowe, realizatorzy, potencjalni partnerzy i wskaźniki do ewaluacji (choć w niektórych przypadkach będą to punkty wyjścia do dalszych działań – np. opracowanie bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej i *Programu pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi*). W przypadku 7. celu strategicznego, dokument zawiera informację o dokumencie powołującym Mazowiecką Radę oraz jej składzie, co oznacza, że został on zrealizowany jeszcze przed przyjęciem dokumentu. Tym samym wskazane byłoby przeformułowanie celu na działania Rady niż jej powstanie. Szczegółowe zadania do realizacji przez powiaty mają zostać określone w lokalnych programach ochrony zdrowia psychicznego.

W MPOZP zawarto informacje o przewidywanych nakładach ze środków JST na realizację *Mazowieckiego programu ochrony zdrowia psychicznego* (w przypadku samorządu województwa) oraz na realizację NPOZP (w przypadku samorządów powiatowych i gminnych). Podkreślono przy tym, że barierą w realizacji NPOZP jest brak określonego źródła finansowania przewidzianych w nim działań.

Wojewódzki program w dużej mierze spełnia warunki określone w art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Brakuje w nim jednak odniesienia do *Strategii rozwoju województwa*, choć program częściowo wpisuje się w 24. kierunek działań „Podnoszenie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej oraz działania na rzecz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego”. Również podział nakładów finansowych nie do końca odpowiada określonym w dokumencie celom. Nakłady zostały podzielone wg zadań realizowanych przez Departament Zdrowia, którym została przypisana większość celów strategicznych programu (z wyjątkiem utworzenia Mazowieckiej Rady Zdrowia Psychicznego). W przy-

⁶² Uchwała nr 270/130/12 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 31 stycznia 2012 r.

padku wskaźników realizacji brakuje zaś określenia poziomów docelowych pozwalających ocenić stopień osiągnięcia celów.

Horyzont czasowy dokumentu to 2015 r. We wstępie zostaje określony, jako punkt wyjścia („największą wartością jest obecnie sam fakt jego rozpoczęcia”), co wskazuje na to, iż będzie on w przyszłości aktualizowany, gdy sytuacja zostanie lepiej rozpoznana, zgodnie z założeniami dokumentu.

• **Strategia rozwoju lecznictwa psychiatrycznego w zakładach opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Samorząd Województwa Mazowieckiego**

Ustawa o samorządzie województwa⁶³ nie nakłada obowiązku opracowania strategii rozwoju lecznictwa psychiatrycznego, natomiast art. 14. ust. 1. pkt 2. stanowi, że samorząd województwa wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim określone ustawami m.in. w zakresie promocji i ochrony zdrowia. W art. 9. pkt 1. ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej⁶⁴ ustawodawca stwierdza, że do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez samorząd województwa należy w szczególności: opracowywanie i wdrażanie programów innych niż programy zdrowotne służące realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia; inspirowanie i promowanie rozwiązań w zakresie wzrostu efektywności, w tym restrukturyzacji w ochronie zdrowia.

Ponadto zagadnienia ochrony zdrowia psychicznego regulują:

- *Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego* (Dz. U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.) – podstawowy akt prawny, wyznaczający najważniejsze obszary działania w ochronie zdrowia psychicznego. Artykuł 6. ww. ustawy stanowi, że samorząd województwa zgodnie z potrzebami wynikającymi w szczególności z liczby i struktury społecznej ludności prowadzi zakłady psychiatrycznej opieki zdrowotnej;
- *Ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej* (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.);
- *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiada-*

ać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 213, poz. 1568).

Prawo do ochrony zdrowia uważa się za prawo konstytucyjne, w art. 68. ust. 1. *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zapisano: „każdy ma prawo do ochrony zdrowia”, mieści się w tym także prawo do ochrony zdrowia psychicznego. Opracowanie dokumentu dotyczącego rozwoju lecznictwa psychiatrycznego w zakładach opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Samorząd Województwa Mazowieckiego opierający się na ww. ustawach i przepisach prawa było zasadne z uwagi na: spełnienie warunku ustawowego, usprawnienia zarządzania w danej dziedzinie, stymulowania rozwoju województwa, możliwości pozyskania funduszy. Zarząd Województwa Mazowieckiego w dniu 18 września 2007 r. zapoznał się ze *Strategią rozwoju lecznictwa psychiatrycznego w zakładach opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Samorząd Województwa Mazowieckiego* (wyciąg z protokołu 77. posiedzenia ZWM). Odbyło się też spotkanie z przedstawicielami Wojewódzkiego Samodzielnego Psychiatrycznego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej im. prof. dra J. Mazurkiewicza w Pruszkowie i zaakceptowano program rozwoju ww. placówki. Programy rozwoju poszczególnych zakładów opieki zdrowotnej były przedstawiane przez ich przedstawicieli indywidualnie dla każdego zakładu i akceptowane przez Zarząd Województwa Mazowieckiego na późniejszych posiedzeniach. *Strategia rozwoju lecznictwa psychiatrycznego*, jako całość nie została przyjęta uchwałą zarządu.

Opracowane programy rozwoju lecznictwa psychiatrycznego, tworzące strategię mają charakter biznesplanu wraz z harmonogramem realizacji przyszłych działań oraz z szacunkowym kosztem ich realizacji. Można w nich wyróżnić: ogólną charakterystykę otoczenia zakładu, ogólną charakterystykę organizacji i bieżącej działalności Zakładu, wskaźniki, zadania – plany inwestycyjne, plan rzeczowo-finansowy, źródła finansowania. Proponowana strategia zawiera także informacje w zakresie niedoboru podstawowej kadry w zakładach psychiatrycznej opieki zdrowotnej oraz ich sytuacji finansowej na dzień 31.03.2007 r.

Celem strategii było opracowanie programu medycznego (w miarę możliwości docelowego) rozwoju zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej podległych Samorządowi WM wraz z oszacowaniem kosztów planowanych potrzeb inwestycyjnych na lata 2007–2013 oraz 2014–2020 pod kątem zmian organizacyjnych i restrukturyzacyjnych.

⁶³ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 1392, z późn. zm.).

⁶⁴ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

Dokument zawiera:

- Priorytety dotyczące zdrowia psychicznego w krajach Unii Europejskiej oraz ochrony zdrowia psychicznego w Polsce;
- Podstawowe informacje dotyczące opieki psychiatrycznej w Polsce i na Mazowszu;
- Organizację opieki psychiatrycznej w zakładach opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Samorząd Województwa Mazowieckiego;
- Proponowaną strategię rozwoju lecznictwa psychiatrycznego w zakładach psychiatrycznej opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Samorząd Województwa Mazowieckiego;
- Informacje dot. projektu *Narodowego programu ochrony zdrowia psychicznego*⁶⁵.

Gdyby dokument został przyjęty, mógłby zostać uznany za program rozwoju w rozumieniu art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdyż obejmuje zadania, które korespondują z ustaleniami *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* w zakresie „zwiększenia dostępności do lecznictwa odwykowego i psychiatrycznego, w tym psychiatrii środowiskowej” oraz ma charakter w dużej mierze wykonawczy.

Strategia nie spełnia wszystkich wymagań określonych w art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dokument zawiera niektóre elementy charakterystyczne dla dokumentu programowego, takie jak: diagnozę organizacji opieki psychiatrycznej w zakładach opieki zdrowotnej, zadania – plany inwestycyjne, finansowanie. Układ działań i przewidywanych zadań jest przejrzysty, ale niejednorodny dla wszystkich zakładów. Dokument nie zawiera ogólnego systemu celów, sposobu monitorowania i oceny stopnia realizacji.

Strategia rozwoju lecznictwa psychiatrycznego w zakładach opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Samorząd Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013 oraz 2014–2020 koresponduje z ustaleniami *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku – kierunek działań* 24. „Podnoszenie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej oraz działania na rzecz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego”.

Horyzont czasowy zawartych w dokumencie programów medycznych dla poszczególnych zakładów to lata 2007–2013 i 2014–2020. Zgodnie z informacją

⁶⁵ *Narodowy program ochrony zdrowia psychicznego na lata 2011–2015* przewiduje opracowanie i realizację „planu stopniowego zmniejszania i przekształcania dużych szpitali psychiatrycznych w placówki wyspecjalizowane, zapewniające profilowane usługi zdrowotne (...) z jednoczesnym przenoszeniem zadań podstawowej psychiatrycznej opieki stacjonarnej do oddziałów szpitali”.

Departamentu Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego nie są planowane prace zmierzające do aktualizacji dokumentu lub opracowania nowego dokumentu. Kwestie ochrony zdrowia psychicznego zostały ujęte w *Mazowieckim programie ochrony zdrowia psychicznego na lata 2011–2015*.

Dokumenty Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej

• Plan rozwoju ekonomii społecznej na Mazowszu na lata 2013–2020

Plan rozwoju ekonomii społecznej na Mazowszu na lata 2013–2020 został przyjęty 22 lipca 2013 r. przez Zarząd Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 1345/274/13. Jako podstawę prawną programu wskazano ustawę o samorządzie województwa (art. 41. ust. 1.), ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 18. pkt 3., w związku z art. 15. ust. 4.) oraz ustawę o pomocy społecznej⁶⁶ (art. 21. pkt 4a). W ostatniej ustawie wskazano, że do zadań samorządu województwa należy „koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie”. Tym samym, choć plan rozwoju ekonomii społecznej nie jest dokumentem wymaganym przez prawo, jego opracowanie jest zasadne w świetle zadań, które zobowiązany jest wykonywać samorząd regionalny.

W diagnozie opisano sytuację w województwie mazowieckim pod względem rynku pracy, pomocy społecznej oraz kapitału społecznego. Wymieniono też pewne spostrzeżenia dotyczące świadomości społecznej w zakresie ekonomii społecznej. Równocześnie wskazano na brak miarodajnych danych dotyczących kapitału społecznego oraz świadomości mieszkańców w zakresie ekonomii społecznej. Informacje te pozwoliłyby na określenie, m.in., które z zasobów Mazowsza mogą stanowić podstawę do wzmacniania kapitału społecznego oraz jaki wizerunek ekonomii społecznej miałyby szanse wzmocnić zaangażowanie w jej rozwój.

Dokument zawiera misję oraz czteropozomowy układ celów i działań. Cel ogólny sformułowano następująco: „Ekonomia społeczna jest integralnym elementem życia społeczno-gospodarczego regionu opartego na zasadach międzysektorowego partnerstwa i świadomości wspólnych celów. Zapewniona jest swoboda realizacji różnorodnych inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej oraz niezbędne i adekwatne wsparcie dla ich prowadzenia”. Pięć celów szczegółowych opisano jako:

⁶⁶ *Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 i poz. 509).

- 1) ekonomia społeczna jest obecna w świadomości mieszkańców Mazowsza i stanowi ważne narzędzie w budowaniu spójności społecznej.
- 2) skuteczne i trwałe podmioty ekonomii społecznej na Mazowszu.
- 3) funkcjonuje kompleksowy, spójny system wsparcia ekonomii społecznej na Mazowszu.
- 4) instytucje publiczne na zasadach partnerstwa efektywnie wspierają rozwój ekonomii społecznej.
- 5) społecznie odpowiedzialny biznes na Mazowszu.

Każdy z celów podzielony jest na 3–5 priorytetów, w ramach których wskazano konkretne działania. Przykładowo, w ramach 4. celu szczegółowego, priorytet 4.4. to „Instytucje publiczne stwarzają sprzyjające warunki do powstawania i rozwoju podmiotów ekonomii społecznej oraz same inicjują ich powstawanie”, a działanie 4.4.3. to „Zaangażowanie mediów lokalnych prowadzonych przez JST w promowanie podmiotów ekonomii społecznej”. Przy poszczególnych działaniach wskazano kategorie realizatorów (JST, NGO, media itp.), indywidualnie wymieniając MCPS i Wojewódzki Urząd Pracy. Określono też wskaźniki realizacji poszczególnych priorytetów, wskazując Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej jako podmiot odpowiedzialny za monitoring. W rozdziale „źródła finansowania i realizatorzy” wymieniono ogólne kategorie środków, które mogłyby zostać pozyskane oraz kategorie realizatorów. W dalszej części wskazano lata realizacji poszczególnych działań w okresie 2014–2020.

Choć dokument nie nosi nazwy programu, można go uznać za takowy w rozumieniu art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdyż obejmuje zadania, które korespondują z ustaleniami *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* w zakresie aktywizacji rezerw rynku pracy (19. kierunek działań „Aktywizacja rezerw rynku pracy...” i uszczegółowienie obszaru „społeczeństwo”, gdzie wymieniono wprost ekonomię społeczną). Dokument ma tym samym charakter wykonawczy względem *Strategii*. Dokument spełnia większość wymogów programu: zawiera diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej (co ciekawe, z informacjami o badaniach koniecznych do przeprowadzenia, aby uzyskać pełny obraz stanu ekonomii społecznej w województwie), cel główny i cele szczegółowe (sformułowane jako stany docelowe), kierunki interwencji ze wskazaniem określonych rodzajów terytoriów w niektórych przypadkach, wskaźniki (acz bez poziomów wyjściowych i docelowych), źródła finansowania i podmioty/rodzaje podmiotów, które powinny wdrażać opisane działania oraz harmonogram realizacji. Do stanu, w którym

dokument mógł być efektywnym programem, zabrakło informacji o tym, jakie kwoty są potrzebne do wykonania opisanych w nim działań oraz, konkretnie, w jakim stopniu i z jakich źródeł mają zostać pozyskane. Braki te są widoczne w harmonogramie realizacji planu, gdzie kolumny „Źródło finansowania” i „Niezbędne środki” pozostawiono pustymi.

Choć z tytułu wynika, że horyzont czasowy dokumentu to lata 2013–2020, w harmonogramie nie przewidziano realizacji żadnych działań przed 2014 rokiem. Jednym z działań ujętych w dokumencie jest prowadzenie jego bieżącej ewaluacji i aktualizacji. W harmonogramie zostało ono wskazane jako przewidziane do realizacji w latach 2016–2020.

• **Wojewódzki program pomocy i oparcia społeczne- go dla osób z zaburzeniami psychicznymi na lata 2012–2015**

Wojewódzki program pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi na lata 2012–2015 jest dokumentem przygotowanym przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej w celu realizacji *Mazowieckiego programu ochrony zdrowia psychicznego* w zakresie promocji zdrowia i zapobiegania zaburzeniom psychicznym oraz zapewnienia osobom z zaburzeniami psychicznymi dostępnych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym. Podstawą prawną opracowania i realizacji programu jest rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2010 r. w sprawie *Narodowego programu ochrony zdrowia psychicznego* (NPOZP), w którym stwierdzono, że podmiotami realizującymi narodowy program są m.in. samorządy województw (§4.1).

Według dostępnych w programie informacji, został on przyjęty przez MCPS w marcu 2012 r. na podstawie statutu jednostki. §3. Statutu Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej⁶⁷ określa cel działania MCPS, jako realizację zadań Samorządu Województwa Mazowieckiego z zakresu polityki społecznej, w tym m.in. pomocy społecznej, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych.

Program wpisuje się w kierunek działań *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* – „Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, integracja społeczna”. W ramach tego kierunku wskazano działania mające służyć włączeniu społecznemu, jak też przeciwdziałaniu marginalizacji społecznej osób niepełnosprawnych. Program ma tym samym

⁶⁷ Załącznik do uchwały nr 158/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2011 r.

charakter wykonawczy względem *Strategii*, jak też stanowi uszczegółowienie i transpozycję NPOZP na poziom regionalny.

W programie przewidziano inicjowanie i podejmowanie systemowych interdyscyplinarnych działań mających na celu poszerzenie, unowocześnienie i zróżnicowanie pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi w szczególności w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej i samopomocy środowiskowej. Program wojewódzki ma też służyć jako punkt odniesienia dla programów powiatowych i gminnych.

W dokumencie określono cele i działania przewidziane do realizacji przez MCPS lub MCPS we współpracy z samorządami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej i/lub Wojewódzkim Urzędem Pracy. Trzy główne cele programu to:

- 1) identyfikacja skali problemów związanych z zaburzeniami psychicznymi oraz promocja zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym;
- 2) promowanie rozwoju pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej, samopomocy środowiskowej;
- 3) promowanie i rozwijanie zróżnicowanych form aktywizacji społeczno-zawodowej osób z zaburzeniami psychicznymi.

Również cele szczegółowe i zadania przypisane do tych celów mają charakter działań wspomagających, skupiających się na promocji, upowszechnianiu wiedzy, analizach, monitorowaniu, szkoleniach i działaniach informacyjnych. Do poszczególnych zadań przypisano wskaźniki realizacji oraz terminy (w niemal wszystkich przypadkach obejmujący cały okres 2012–2015). Podkreślono przy tym, że „zakres działań uzależniony będzie od dostępności środków finansowych na realizację zadania przez samorządy oraz na rozwój sieci oparcia środowiskowego będących w dyspozycji Wojewody”. W programie brakuje tym samym elementu wykonawczego, określającego wysokość przewidywanych wydatków oraz źródła ich finansowania (przedstawiono jedynie przykładowe kategorie źródeł). Nie wskazano też priorytetów terytorialnych. W obu przypadkach działania mają zależeć od inicjatywy samorządów lokalnych.

W dokumencie określono system monitorowania realizacji programu, jako odbywający się w cyklu rocznym, na podstawie dostępnych sprawozdań i raportów podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Co trzy lata ma być przeprowadzana ewaluacja programu

będąca podstawą do aktualizacji dokumentu. Pierwszy okres trzyletni upłynął na początku 2015 r.

Dokument Agencji Rozwoju Mazowsza SA

• Samorządowy program finansowania rozwoju Mazowsza (zasady selekcji, tryb i kryteria oceny projektów inwestycyjnych)

Dokument stanowił podstawę realizacji *Samorządowego programu finansowania rozwoju Mazowsza (SPFRM)*, który przestał być realizowany. List intencyjny w sprawie prac nad uruchomieniem projektu został przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 2371/92/07 z 20 listopada 2007 r. Następnie uzgodniono warunki współpracy pomiędzy Agencją Rozwoju Mazowsza S.A. (ARM S.A.) i Deutsche Bank, a 16 czerwca 2008 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 128/08 zaakceptował zasady selekcji, tryb i kryteria oceny projektów inwestycyjnych w ramach SPFRM.

Podstawą prawną realizowania programu przez ARM S.A. w imieniu Samorządu Województwa Mazowieckiego była ustawa o samorządzie województwa, a konkretnie art. 11., ust. 2., stwierdzający iż samorząd prowadzi politykę rozwoju województwa, w tym „pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej”. Program realizował ponadto cele *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020* oraz *Regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2007–2013* – projekty ubiegające się o dofinansowanie muszą być zgodne ze strategią rozwoju województwa oraz dokumentami programowymi.

Celem programu było ułatwienie rozwoju i równoważenia dysproporcji regionalnych województwa poprzez (cytując za załącznikiem do uchwały nr 104/84/2008 Zarządu ARM S.A. z 11 czerwca 2008 r.):

- „1) dostarczenie jednostkom samorządu terytorialnego (dalej JST) Mazowsza środków służących finansowaniu przyjętych programów rozwojowych;
- 2) umożliwienie JST z terenu województwa dostępu do długoterminowego finansowania inwestycji aktywizujących rozwój, w tym także do środków finansujących wkłady własne w inwestycje refinansowane ze środków UE;
- 3) zmniejszenie kosztów realizowanych inwestycji poprzez zorganizowanie spójnego systemu finansowania;

- 4) precyzyjne skierowanie strumieni finansowania na projekty szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju regionalnego;
- 5) uzyskanie efektu finansowania pozabilansowego dla budżetu województwa i samorządów uczestniczących w projekcie.”

Jak stwierdzono w tym samym załączniku do uchwały, program miał służyć finansowaniu inwestycji w następujących obszarach:

- 1) budowa dróg i transport lokalny (przewozy regionalne);
- 2) gospodarka wodno-ściekowa;
- 3) system gospodarowania odpadami;
- 4) system gospodarki wodnej (mała retencja);
- 5) rozwój produkcji energii odnawialnej (biomasa, śmieci, wiatr, elektrownie wodne);
- 6) rozwój infrastruktury społecznej;
- 7) wspomaganie innych inwestycji samorządowych uznanych za priorytetowe dla infrastruktury regionalnej, w tym poprzez finansowanie wkładów własnych samorządów do inwestycji refinansowanych ze środków UE.

Wsparcie udzielane było przede wszystkim poprzez emisję obligacji, a w wybranych przypadkach w formie pożyczki. Samorząd Województwa Mazowieckiego był przy tym zarówno poręczycielem programu (uchwałą nr 91/09 z 6 lipca 2009 r. sejmik województwa wyraził zgodę na poręczenie emisji 250 mln zł obligacji podlegających wykupowi do 2030 r.), jak też mógł być ich beneficjentem.

SPFRM może zostać uznany za program rozwoju w rozumieniu art. 15. ust. 4. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdyż obejmuje zadania, które korespondują z ustaleniami *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* w ww. dziedzinach, a projekty ubiegające się o dofinansowanie muszą się wykazać zgodnością ze strategią wojewódzką. Obszary wsparcia przewidziane w programie korespondują również w większości z kierunkami działań określonymi w nowej *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*.

Program, jako instrument wykonawczy, nie spełnia jednak wymogów określonych w art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Skupia się on przede wszystkim na warstwie wdrożeniowej, pozostawiając części diagnostyczne i analityczne strategii rozwoju województwa, której realizacji ma służyć. Jako kryterium selekcji projektów wskazano zgodność z SRWM 2020. Dokument miał tym samym charakter wykonawczy względem *Strategii*.

Program miał charakter fakultatywny i został opracowany z inicjatywy jednostki organizacyjnej

Samorządu Województwa Mazowieckiego. Samorząd województwa poprzez ARM S.A. odpowiadał na zapotrzebowanie na dogodne instrumenty finansowe umożliwiające realizowanie zadań inwestycyjnych przez JST na terenie województwa.

Horyzont czasowy dokumentu wynikał z określonej puli środków – po ich wyczerpaniu umowy z beneficjentami przestały być podpisywane. Zgodnie z informacją otrzymaną od Agencji Rozwoju Mazowsza nie są planowane prace zmierzające do aktualizacji dokumentu lub opracowania nowego dokumentu.

Dokument Mazowieckiego Regionalnego Funduszu Pożyczkowego Sp. z o.o.

• Mazowiecki program pożyczkowy dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw

Mazowiecki Regionalny Fundusz Pożyczkowy (MRFP) został utworzony w październiku 2004 r. przez Samorząd Województwa Mazowieckiego w celu wspierania przedsiębiorczości i ograniczania bezrobocia na terenie Mazowsza. MRFP Sp. z o.o. realizuje projekty „Mazowiecki program pożyczkowy dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw” w ramach Priorytetu I „Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu”, Działanie 1.4. „Wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu” *Regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2007–2013*. Projekt jest realizowany na podstawie umowy RPMA.01.04.00–14–002/09–00 podpisanej 24 listopada 2010 r. Przewidywany okres realizacji projektu to 1.07.2010 – 30.06.2015 r.

W ramach projektu Fundusz oferuje dwa rodzaje pożyczek dla dwóch grup przedsiębiorców:

- Pierwszy Krok Plus – pożyczka dla przedsiębiorstw działających nie dłużej niż 12 miesięcy, w wysokości od 20 do 120 tys. zł na okres do 60 miesięcy;
- Rozwój Plus – pożyczka dla przedsiębiorstw działających powyżej 12 miesięcy w wysokości od 20 do 500 tys. zł na okres do 60 miesięcy.

Pożyczki są korzystne ze względu na ogólne warunki, w tym brak opłat za rozpatrzenie wniosku o udzielenie pożyczki do kwoty 250 tys. zł, niskie oprocentowanie, długi okres spłaty, karencję w spłacie rat kapitałowych do 6 miesięcy, minimalny wkład własny – 5 % wartości pożyczki. Pożyczki są przeznaczone na cele związane z podjęciem, prowadzeniem i rozwojem działalności gospodarczej, m.in. na:

- zakup, budowę, rozbudowę lub modernizację obiektów produkcyjno-usługowo-handlowych,
- wyposażenie w maszyny, urządzenia, aparaty oraz narzędzia pracy,
- zakup materiałów i surowców do produkcji i usług,
- zakup wartości niematerialnych i prawnych.

Program jest inicjatywą spółki samorządu województwa i ma charakter fakultatywny. W opisie programu (wniosku o dofinansowanie z RPO WM 2007–2013) zawarto informacje o projekcie i beneficjencie, charakterystykę projektu, na którą składa się cel projektu, opis grup docelowych, opis działań podejmowanych w projekcie oraz rezultaty i produkty projektu. Biorąc pod uwagę wymogi wniosku o dofinansowanie z regionalnego programu operacyjnego, należy uznać, że Mazowiecki program pożyczkowy spełnia większość kryteriów programu określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Projekt jest

zbieżny z celami *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku*, w tym 2. kierunku działań „Rozwój produkcji: tworzenie warunków przyjaznych dla inwestorów i przedsiębiorców” oraz 21. „Wzrost wykorzystania zasobów ludzkich poprzez zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej”, gdzie uwzględniono wspieranie postaw przedsiębiorczych oraz samozatrudnienia. Dokument ma tym samym charakter wykonawczy względem *Strategii*.

Horyzont czasowy *Mazowieckiego programu pożyczkowego* wynika z okresu trwania projektu. Według informacji otrzymanych od MRFP, po zakończeniu projektu program pożyczkowy będzie kontynuowany przy wykorzystaniu środków własnych Funduszu. MRFP złożył też ofertę do Instytucji Zarządzającej RPO o pozostawienie dotychczasowych środków z programu na jego dalszą kontynuację.

3. Podsumowanie

3.1. Zestawienie wojewódzkich dokumentów strategicznych i programowych

Zestawienie mazowieckich dokumentów strategicznych i programowych pokazuje, że samorząd województwa, samorządowe jednostki organizacyjne i spółki stosują kompleksowe podejście do problemów i wyzwań, przed którymi staje region. Każdy departament urzędu marszałkowskiego, samorządowa jednostka organizacyjna bądź spółka doprecyzowuje zadania w dziedzinie, za którą odpowiada. Widoczna jest również inicjatywność jednostek samorządu województwa w zakresie przygotowywania strategii, programów i innych narzędzi pomagających efektywnie zarządzać rozwojem. Dokumenty nieobowiązkowe stanowią niemal połowę spośród analizowanych⁶⁸. Zdecydowana większość (ponad 80%) omawianych dokumentów jest też aktualna, choć niepokojący jest fakt, iż niektóre dokumenty obowiązkowe (np. *Program ochrony środowiska*⁶⁹) nie zostały zaktualizowane w terminie. Szczegóły dotyczące horyzontu czasowego dokumentów oraz tego, czy ich opracowanie było obowiązkowe przedstawia tabela 2. W pierwszej kolejności wymieniono dokumenty, których przygotowanie było obowiązkowe, sortując je następnie pod względem aktualności.

⁶⁸ W przypadku potraktowania poszczególnych programów ochrony powietrza, jako jednego dokumentu, dokumenty nieobowiązkowe stanowią większość.

⁶⁹ Obecny POŚ obejmuje przy tym również perspektywę dodatkową 2015–2018 po zakończeniu podstawowej 2012–2014.

W ciągu ostatnich lat widoczny jest wyraźny spadek udziału dokumentów nieumiejscowionych wprost w hierarchii wojewódzkich dokumentów strategicznych, przynajmniej w postaci odwołania do *Strategii rozwoju województwa*. Wśród 30% dokumentów, w których brakuje takiego odwołania, duża część to dokumenty wykonawcze lub wdrożeniowe odwołujące się do programów, w których powołano się na główny wojewódzki dokument strategiczny. Problem ten nie jest jednak tak istotny, jako że pomimo braku odniesień do SRWM, z treści dokumentów w zasadzie w każdym przypadku wynika, że służy on realizacji celów strategii wojewódzkiej. Większość dokumentów ma przy tym, zgodnie z logiką i schematem przedstawionym na rycinie 1., charakter wykonawczy, a nie strategiczny.

Ponad połowa dokumentów została przyjęta przez sejmik województwa, około 40% przez zarząd⁷⁰. Nie widać przy tym jasnego podziału według typu dokumentu (strategiczny/wykonawczy) pomimo stwierdzenia w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, że strategię rozwoju przyjmuje sejmik województwa. Choć większość dokumentów nazwanych strategiami została przyjęta przez sejmik, strategia

⁷⁰ Pojedyncze dokumenty zostały też przyjęte przez inne podmioty: plan komunikacyjny PROW przez ministra rolnictwa, a program pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi przez MCPS.

zarządzania marką i strategia komunikacji RPO WM zostały przyjęte przez zarząd. Nie widać też zależności pomiędzy tym, czy dokument ma charakter wykonawczy, a organem który go zatwierdza. Wynika to m.in. z zapisów ustawowych, które przewidują, iż dokumenty o podobnym stopniu wykonawczości (np.

RPO i program współpracy z organizacjami pozarządowymi) przyjmują różne organy (w tym wypadku odpowiednio zarząd i sejmik). Dzieje się tak, pomimo że ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 19.) stanowi, iż programy rozwoju przyjmuje zarząd w drodze uchwały.

Tabela 2. Dokumenty programowe województwa: horyzont czasowy, aktualność, obowiązkowość i kompletność pod kątem kryteriów określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Lp.	Tytuł	Obowiązkowy	Rok przyjęcia	Horyzont czasowy	Horyzont dodatkowy	Aktualność
1	Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego	tak	2014	n.d.	n.d.	tak
2	Wieloletnia prognoza finansowa województwa mazowieckiego na lata 2015–2039	tak	2015	2039	n.d.	tak
3	Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa mazowieckiego	tak	2014	2030	n.d.	tak
4	Program ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których został przekroczony poziom docelowy benzo(a)pirenu w powietrzu	tak	2013	2024	brak	tak
5	Program ochrony powietrza dla strefy mazowieckiej, w której został przekroczony poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu	tak	2013	2024	brak	tak
6	Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja warszawska, w której został przekroczony poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM10 i dwutlenku azotu w powietrzu	tak	2013	2024	brak	tak
7	Program ochrony powietrza dla strefy aglomeracja warszawska, w której został przekroczony poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu	tak	2013	2024	brak	tak
8	Program ochrony powietrza dla strefy miasto Radom, w której został przekroczony poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu	tak	2013	2024	brak	tak
9	Program ochrony powietrza dla strefy miasto Płock, w której został przekroczony poziom dopuszczalny pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu	tak	2013	2024	brak	tak
10	Strategia komunikacji RPO WM 2014–2020	tak	2015	2022	brak	tak
11	Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2030. Innowacyjne Mazowsze	tak	2013	2020	2030	tak
12	Strategia polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014–2020	tak	2014	2020	brak	tak
13	Regionalny program operacyjny województwa mazowieckiego 2014–2020	tak	2015	2020	2022	tak

Lp.	Tytuł	Obowiązkowy	Rok przyjęcia	Horyzont czasowy	Horyzont dodatkowy	Aktualność
14	Program wspierania rodziny i pieczy zastępczej w województwie mazowieckim w latach 2015–2020	tak	2015	2020	brak	tak
15	Program postępowania ostrożnościowego województwa mazowieckiego	tak (wymagany do pożyczki)	2014	2019	2039	tak
16	Program ochrony środowiska przed hałasem dla terenów poza aglomeracjami, o których mowa w art. 179. ust. 1. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska tj. obszarów dróg wojewódzkich na terenie województwa mazowieckiego, na których został przekroczony długookresowy poziom dźwięku A we wszystkich dobach roku i porach nocy w roku	tak	2014	2018	brak	tak
17	Program ochrony środowiska przed hałasem dla terenów poza aglomeracjami, o których mowa w art. 179. ust. 1. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska tj. obszarów linii kolejowych na terenie województwa mazowieckiego, na których został przekroczony długookresowy poziom dźwięku A we wszystkich dobach roku i porach nocy w roku	tak	2014	2018	brak	tak
18	Program przeciwdziałania wybranym problemom zdrowotnym w województwie mazowieckim na lata 2012–2017	tak	2012	2017	brak	tak
19	Wojewódzki plan gospodarki odpadami dla Mazowszu na lata 2012–2017 z uwzględnieniem lat 2018–2023	tak	2012	2017	2023	tak
20	Wojewódzki program przeciwdziałania narkomanii na lata 2011–2016	tak	2012	2016	brak	tak
21	Wojewódzki program przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2011–2016	tak	2011	2016	brak	tak
22	Wojewódzki program opieki nad zabytkami	tak	2012	2015	brak	tak
23	Roczny program współpracy Samorządu Województwa Mazowieckiego z organizacjami pozarządowymi	tak	2014	2015	brak	tak
24	Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015	tak	2012	2015	brak	tak
25	Program działalności Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego na 2015 rok	tak	2014	2015	brak	tak
26	Roczny plan komunikacyjny PROW 2007–2013 na 2015 rok	tak	2015	2015	n.d.	tak
27	Roczny plan działań informacyjno-promocyjnych dla Regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2014–2020 na rok 2015	tak	2015	2015	n.d.	tak
28	Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia na rok 2015	tak	2015	2015	n.d.	tak
29	Program ochrony środowiska województwa mazowieckiego na lata 2011–2014 z uwzględnieniem perspektywy do 2018 r.	tak	2012	2014	2018	tak/nie

Lp.	Tytuł	Obowiązkowy	Rok przyjęcia	Horyzont czasowy	Horyzont dodatkowy	Aktualność
30	Wojewódzki program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych w województwie mazowieckim na lata 2009–2013	tak	2009	2013	brak	nie
31	Program rozwoju infrastruktury lotnictwa cywilnego w województwie mazowieckim	nie	2015	niesprecyzowany	2035 (wg WPF)	tak
32	Priorytety współpracy zagranicznej województwa mazowieckiego	nie	2006	n.d.	n.d.	tak
33	Samorządowy program finansowania rozwoju Mazowsza (zasady selekcji, tryb i kryteria oceny projektów inwestycyjnych)	nie	2008	do wyczerpania środków	brak	nie
34	Program możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii dla województwa mazowieckiego	nie	2006	brak	brak	tak
35	Program ochrony i rozwoju zasobów wodnych województwa mazowieckiego w zakresie udroźnienia rzek dla ryb dwuśrodowiskowych	nie	2006	brak	brak	nie
36	Strategia rozwoju turystyki województwa mazowieckiego na lata 2014–2020	nie	2015	2020	brak	nie
37	Strategia rozwoju kultury w województwie mazowieckim na lata 2015–2020	nie	2015	2020	brak	tak
38	Regionalna strategia innowacji dla Mazowsza do 2020 roku	nie	2015	2020	brak	tak
39	Program rozwoju i modernizacji technologicznej transportu szynowego w województwie mazowieckim	nie	2015	2020	2030	tak
40	Program zwiększania lesistości dla województwa mazowieckiego do roku 2020	nie	2007	2020	brak	tak
41	Plan komunikacji regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku	nie	2015	2020	n.d.	tak
42	Plan rozwoju ekonomii społecznej na Mazowszu na lata 2013–2020	nie	2013	2020	n.d.	tak
43	Mazowiecki Program Ochrony Zdrowia Psychicznego	nie	2012	2015	brak	tak
44	Wieloletni program rozwoju bazy sportowej województwa mazowieckiego	nie	2000	2015	brak	tak
45	Regionalny program stypendialny dla uczniów szczególnie uzdolnionych	nie	2007	2015	brak	tak
46	Program małej retencji dla województwa mazowieckiego	nie	2008	2015	brak	tak
47	Program wdrożeniowy na 2015 r. dla regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 roku	nie	2015	2015	brak	tak
48	Wojewódzki program pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi na lata 2012–2015	nie	2012	2015	brak	tak
49	Mazowiecki program pożyczkowy dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw	nie	2010	2015	brak	tak

Lp.	Tytuł	Obowiązkowy	Rok przyjęcia	Horyzont czasowy	Horyzont dodatkowy	Aktualność
50	Strategia zarządzania długiem województwa mazowieckiego w latach 2010–2013	nie	2013	2013	2015?	nie
51	Strategia rozwoju leczenia psychiatrycznego w zakładach opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Samorząd Województwa Mazowieckiego	nie		2013	2020	tak
52	Samorządowy program wsparcia ochotniczych straży pożarnych województwa mazowieckiego	nie	2006	2013	brak	nie
53	Plan działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz rozwoju rolnictwa i poprawy jakości artykułów żywnościowych na Mazowszu w latach 2007–2013	nie	2007	2013	n.d.	nie
54	Plan działania samorządu województwa mazowieckiego na rzecz promocji tworzenia i działalności rolniczych grup producenckich na lata 2010–2013	nie	2009	2013	n.d.	nie
55	Strategia promocji województwa mazowieckiego	nie	2008	2012	2020	tak/nie
56	Strategia zarządzania marką Mazowsze	nie	2010	2012	2020	tak

Legenda: Na niebiesko zaznaczone zostały dokumenty nazwane strategiami, na zielono – programami, na fioletowo – pozostałe. Lista została uporządkowana według obowiązkowości dokumentu, a następnie jego horyzontu czasowego.

Źródło: opracowanie własne MBPR.

3.2. Wojewódzkie dokumenty programowe a strategia rozwoju województwa

Wszystkie wojewódzkie dokumenty programowe i strategiczne, jak też dokumenty im podrzędne (np. plany działań), powinny tworzyć spójną całość. W obecnej sytuacji nie występują znaczące rozbieżności między podstawowym regionalnym dokumentem strategicznym a dokumentami bardziej szczegółowymi. W wielu wypadkach brakuje jednak jednoznacznego wskazania, w jaki sposób opisane w dokumencie działania służą realizacji celów ujętych w strategii rozwoju województwa.

Należy podkreślić, że w przypadku przyjęcia w zaktualizowanej strategii rozwoju województwa innych rozwiązań niż we wcześniej uchwalonych dokumentach (np. z powodu nowych zapisów w dokumentach rządowych), powinny one zostać zaktualizowane, aby zapewnić spójność systemu realizacji polityki rozwoju. Z kolei w przypadku dokumentów, które są w trakcie aktualizacji lub powinny już zostać zaktualizowane, należy zapewnić odpowiedni przepływ informacji i koordynację działań, aby uniknąć roz-

bieżności pomiędzy nimi a nową strategią rozwoju województwa. Jednym z aspektów, który powinien zostać wprowadzony we wszystkich dokumentach jest horyzont czasowy. Tak jak strategia rozwoju województwa może wykraczać poza horyzont ŚSRK tylko w wypadku, gdy wyraźnie wydzielony zostanie okres odpowiadający średniookresowej strategii rozwoju kraju, tak też wojewódzkie dokumenty strategiczne i programowe nie powinny wykraczać poza horyzont określony w SRWM. Rozwiązaniem, które zapewniłoby właściwą analizę dokumentów pod tym względem, byłoby wprowadzenie konieczności uzyskania kontrasygnaty jednostki odpowiedzialnej za przygotowanie SRWM (obecnie Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego) na wszystkich regionalnych planach i strategiach przed ich uchwaleniem. Taka procedura zapewniłaby zgodność dokumentów służących wdrażaniu i uszczegóławianiu strategii rozwoju województwa z nią samą. Tym samym powstałby spójny system planowania strategicznego.

W przypadku dokumentów o charakterze w większym stopniu analityczno-informacyjnym niż wykonawczym bądź strategicznym (np. program możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii czy program ochrony zasobów wodnych), ich treść może stanowić wartościowe źródło informacji przy aktualizacji strategii. One same nie powinny jednak uzyskiwać tytułu dokumentów strategicznych, a co najwyżej opracowań bądź analiz służących za podstawę do przyjęcia takich dokumentów.

3.3. Wnioski dotyczące wojewódzkich dokumentów programowych

Analiza obecnie lub niedawno obowiązujących wojewódzkich dokumentów programowych pozwala wskazać możliwości zwiększenia skuteczności ich realizacji. Podstawowym zaleceniem dotyczącym dokumentów wykonawczych (czyli przede wszystkim programów) jest zawieranie wszystkich elementów określonych w art. 17. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, czyli: diagnozy sytuacji, hierarchii celów i ich relacji z celami SRWM, sposobu monitorowania, planu finansowego i założeń systemu realizacji. Zgodność ze strategią wymagana jest w przypadku wszystkich dokumentów.

Wśród najczęstszych braków w strukturze dokumentów, noszących tytuł strategii, można wskazać niedostateczne określenie wskaźników realizacji oraz brak zróżnicowania przestrzennego. Wśród programów, rozbieżności względem wymogów ustawowych, pojawiały się najczęściej w zakresie:

- braku odwołań do strategii przy formułowaniu celów,
- braku doprecyzowania sposobu stopnia osiągnięcia celów (np. poprzez podanie wskaźników bez określenia ich oczekiwanych poziomów),
- braku określenia kwoty środków koniecznych do realizacji programu lub niepodzielenie tej kwoty na priorytety,
- braku informacji o wysokości współfinansowania⁷¹.

Należy przy tym zauważyć, że wymagania względem programu i strategii rozwoju, określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, są bardzo zbliżone, różnią się przede wszystkim pod względem wymogu prognozy trendów rozwojowych w programie oraz bardziej szczegółowych warunków

dotyczących sposobu monitorowania i planu finansowego. Podstawową różnicą jest funkcja dokumentu – strategia ma określać uwarunkowania i cele rozwoju – program ma służyć ich realizacji. Wskazane byłoby ujednoczenie nomenklatury, aby uniknąć „programów” strategicznych bez elementów wykonawczych oraz „strategii” wdrożeniowych niespełniających wymogów strategii rozwoju. Równocześnie dokumenty będące kontynuacją wcześniej przyjętych (strategie na kolejne okresy i programy na kolejne lata) powinny odnosić się do efektów swoich poprzedników.

Dobrym przykładem systematycznej ewaluacji rezultatów jest program współpracy województwa z organizacjami pozarządowymi. Raport z realizacji programu za poprzedni rok zostaje przyjęty przed ogłoszeniem informacji o przystąpieniu do opracowania projektu i przyjmowaniu wniosków. Następnie przeprowadzane są konsultacje zewnętrzne i wewnętrzne (w ramach samorządu województwa), przygotowany jest projekt, który również zostaje poddany konsultacjom i po uwzględnieniu ich wyników zostaje przekazany sejmikowi. Cały proces trwa sześć miesięcy, co pokazuje, że możliwe jest skuteczne i sprawne przygotowywanie dokumentów strategicznych przy uwzględnieniu głosów reprezentujących różne podmioty funkcjonujące w województwie. Należy pamiętać, że w przypadku strategii rozwoju – art. 6. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a w przypadku programów – art. 19a tej ustawy zobowiązują do przeprowadzania konsultacji społecznych.

Pod względem zakresu tematycznego, widoczne są pewne dziedziny działalności samorządu województwa, w których brakuje dokumentów ustanawiających hierarchię celów wraz z uzasadnieniem, miernikami ich osiągnięcia oraz harmonogram działań. Za przykład może posłużyć działalność w zakresie inwestycji drogowych, na które przeznaczane jest co roku kilkadziesiąt milionów złotych⁷². Aby inwestycje realizowane przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich przynosiły optymalne efekty, zarówno pod kątem pojedynczych inwestycji, jak i poprzez osiągnięcie efektu synergii, powinien zostać przygotowany odpowiedni dokument programowy. Powinien on wskazywać nie tylko cele ogólne (takie jak poprawa bezpieczeństwa, stworzenie dogodnych warunków do podróży zarówno dla kierowców jak i niezmotoryzowanych, ograniczenie kosztów zewnętrznych transportu dro-

⁷¹ Należy się przy tym zastanowić, czy powinien to być wymóg wszystkich programów, czy raczej tych, które służą rozdysponowaniu środków zewnętrznych w Polsce.

⁷² Konkretne inwestycje drogowe w ujęciu czasowym zostały przedstawione w *Wieloletniej prognozie finansowej województwa*. Dokument ten zawiera jednak jedynie nazwy inwestycji, przeznaczone na nie kwoty i bardzo ogólne (dwustopniowe) ujęcie celów.

gowego) i diagnozę sytuacji, lecz również konkretne, zhierarchizowane działania służące w jak największym stopniu realizacji ustalonych celów, w tym innych celów wskazanych w SRWM. Przykładowo, programy dotyczące infrastruktury drogowej i kolejowej powinny być ze sobą zsynchronizowane (lepszy efekt może przynieść np. modernizacja drogi prowadzącej do stacji kolejowej przy zmodernizowanej linii niż w kierunku Warszawy). Innym przykładem koordynacji może być uwzględnienie działań w zakresie rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej w inwestycjach drogowych. Właściwe uwzględnienie innych dziedzin rozwoju, zawartych w SRWM, powinno zostać zapewnione przez kontrasygnatę dokumentu programowego przez jednostkę odpowiedzialną za przygotowanie podstawowego dokumentu strategicznego województwa.

Wśród dokumentów, które są obowiązkowe, lecz jak dotąd nie zostały przyjęte, należy wymienić program rozwoju sieci drogowej wskazany w art. 20. ustawy o drogach publicznych⁷³, przy czym jak zostało wspomniane powyżej – dokument ten powinien być sprzężony z planem rozwoju transportu publicznego, by uniknąć wydatków na dublujące się cele, bądź na cele wzajemnie osłabiające swoją skuteczność. Zgodnie z celami strategicznymi na poziomie europejskim, zakładającymi m.in. znaczące przesunięcie przewozów osób i ładunków z transportu drogowego na szybnowy,⁷⁴ priorytetem powinno być zwiększenie udziału transportu kolejowego.

3.4. Zakończenie

Na poziomie krajowym w 2009 r. przyjęto plan uporządkowania dokumentów strategicznych, poprzedzony przygotowaniem w 2007 r. przeglądu 120 dokumentów. Plan zakładał ograniczenie liczby strategii rozwoju i polityk z 42 do 9, choć również w tym wypadku dostrzeżono problem w postaci niekonieczne spójnych wymogów ustawowych i innych⁷⁵. W przypadku około 50 mazowieckich dokumentów

programowych wskazane jest nie tylko ograniczenie ich liczby, lecz przede wszystkim uporządkowanie wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Oznacza to ujednoznaczenie i uwidocznienie roli jaką poszczególne dokumenty odgrywają w realizacji *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego*, w tym poprzez ujednoczenie nomenklatury (strategii/programów/itp.)⁷⁶. Dodatkowo, dokumenty o funkcji wykonawczej powinny zostać dostosowane do kryteriów programu określonych w ustawie, zwłaszcza pod kątem określenia celów, sposobów ich realizacji (w tym pod względem finansowym) oraz zasad monitorowania.

Efektom opisanych działań powinno być usystematyzowanie wojewódzkich dokumentów strategicznych i programowych w bieżącej perspektywie finansowej, z wyraźnym wskazaniem hierarchii, oraz doprecyzowanie sposobu realizacji zapisów dokumentów wykonawczych. Poza pozytywnym wpływem na czytelność regionalnego systemu planowania, ułatwiłoby to realizację celów zapisanych w wojewódzkich, krajowych i unijnych dokumentach strategicznych. Konsekwentne stosowanie zasady komplementarności w odniesieniu do dokumentów programowych i strategicznych umożliwiłoby dopełnianie dokumentów ogólnych przez szczegółowe, eliminując rozbieżności i skutkując efektem synergii. Za nadzór nad przestrzeganiem hierarchii oraz komplementarności różnych dokumentów powinna być odpowiedzialna jednostka przygotowująca podstawowe dokumenty strategiczne województwa, czyli *Strategię rozwoju województwa mazowieckiego* oraz *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego*, jako że właśnie ich uszczegółowieniem winny być pozostałe regionalne strategie i programy rozwoju. Obowiązek uzyskania kontrasygnaty tej jednostki przed przyjęciem nowego dokumentu pozwoliłby na bardziej spójne i skuteczne działania samorządu regionalnego, a przez to właściwą realizację celów strategii – nie tylko na poziomie regionalnym, lecz również krajowym, ponieważ SRWM służy również wdrażaniu na poziomie regionalnym celów ustalonych w dokumentach strategicznych państwa.

⁷³ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 1985 r. Nr 14, poz. 60, z późn. zm.).

⁷⁴ *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* (KOM(2011) 144 wersja ostateczna) przewiduje zmniejszenie o połowę udziału transportu drogowego w transporcie towarów na duże odległości oraz uzyskanie ponadpięćdziesięcioprocentowego udziału kolei w transporcie osób na średnie odległości.

⁷⁵ Por. *Plan uporządkowania strategii rozwoju – reasumpcja decyzji Rady Ministrów z 12 lipca 2012 r.*

⁷⁶ W niektórych przypadkach niezbędne jest przy tym wprowadzenie zmian na poziomie krajowym, tak by konsekwentnie nazewnictwo dokumentów programowych i wykonawczych stosowane było również w ustawach zobowiązujących do przyjmowania określonych dokumentów i z góry ustalających ich tytuły.

Słownik skrótów

BAT – najlepsze dostępne technologie (*best available technologies*)

DSRK – długookresowa strategia rozwoju kraju

JST – jednostki samorządu terytorialnego

MCPS – Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej

OOŚ – ocena oddziaływania na środowisko

PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki

PZP – plan zagospodarowania przestrzennego

RPO (WM) – Regionalny program operacyjny (województwa mazowieckiego)

RSI – Regionalna strategia innowacji

SRWM – Strategia rozwoju województwa mazowieckiego

ŚSRK – Średniookresowa strategia rozwoju kraju

UM WM – Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego

Akty prawne obligujące do przyjęcia dokumentów strategicznych lub wykonawczych

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 1982 r. Nr 35, poz. 230 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 1232, poz. 902 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. Nr 0, poz. 149 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 1568 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2013 r. poz. 474).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1609).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1146).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz. U. Nr 66, poz. 620 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1028).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej

w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie informacji i promocji z dnia 10 czerwca 2010 r.

Spis tabel

Tabela 1.	Cechy i zakres wojewódzkich dokumentów strategicznych i programowych	9
Tabela 2.	Dokumenty programowe województwa: horyzont czasowy, aktualność, obowiązkowość i kompletność pod kątem kryteriów określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	62

Spis rycin

Rycina 1.	Struktura celów rozwojowych	13
-----------	-----------------------------	----

Abstract

The aim of this elaboration was comparison and analysis of strategic and program documents (current in the second half of 2015), established by The Office of the Marshal of the Mazowieckie Voivodship in Warsaw its subsidiaries and companies. The analysis of documents was conducted in terms of:

- the legal basis and legislation related to their preparation,
- the objectives of the document,
- fulfilling the baseline criteria set in: strategy definition, development programme, operational programme established in development policy act,
- level in the hierarchy of regional strategic documents,
- the time horizon of the programme and its news,
- planned updates,
- compatibility with the strategic objectives of development of the Mazowieckie Voivodship.

Above information were established mainly basing on documents, acts and resolutions of the Regional Council and The Management Board of the Mazowieckie Voivodship. In certain cases, information about plan update were also obtained from units responsible for the particular program/strategy.

In accordance with the law, the development policy is conducted based on *The Development Strategy of the Mazowieckie Voivodship 2030* and through programs. Regional strategic and program documents play a significant role in the effective management of the Voivodship. The distinction between programs and other strategic documents is essential, but it is important to emphasize that both of them should lead to a coherent and consistent implementation of the regional development strategy. It is also recommended to limit the number of documents and keep their structure and hierarchy clear.