



Dokument przyjęty przez
Radę Ministrów uchwałą w dniu 13 lipca 2010 r.

Prezes Rady Ministrów: *D. Tusk*

MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO

**KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO 2010—2020:
REGIONY, MIASTA, OBSZARY WIEJSKIE**

WARSZAWA, 13 LIPCA 2010 R.

Spis treści

| | |
|--|------|
| 1. Wprowadzenie — potrzeba zmian | 1376 |
| 2. W kierunku nowej polityki regionalnej | 1385 |
| 3. Najważniejsze wyzwania polityki regionalnej do roku 2020 | 1390 |
| 4. Podstawowe zasady polityki regionalnej | 1444 |
| 5. Wizja i cel strategiczny rozwoju regionalnego | 1452 |
| 5.1. Wizja rozwoju regionalnego Polski do roku 2020 | 1452 |
| 5.2. Cel strategiczny polityki regionalnej | 1456 |
| 6. Cele polityki regionalnej do 2020 roku | 1460 |
| 6.1. Układ celów polityki regionalnej do 2020 roku | 1460 |
| 6.2. Opisy celów polityki regionalnej do 2020 roku | 1465 |
| 6.3. Cele KSRR w układzie trzech wymiarów strategii: regiony — miasta — obszary wiejskie | 1520 |
| 6.4. Wskaźniki monitorowania KSRR 2010—2020 | 1524 |
| 7. System realizacji KSRR | 1533 |
| 7.1. Założenia systemu realizacji polityki regionalnej | 1533 |
| 7.2. Podmioty zaangażowane w realizację KSRR | 1533 |
| 7.3. Mechanizmy koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej | 1551 |
| 7.4. Instrumenty wsparcia strategicznego wymiaru polityki regionalnej | 1555 |
| 7.5. System monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej | 1558 |
| 7.6. Instytucje wdrożeniowe KSRR | 1560 |
| 8. Ramy finansowe | 1562 |
| 8.1. Źródła finansowania | 1562 |
| 8.2. Wysokość środków | 1563 |
| 8.3. Podstawowe założenia podziału środków finansowych na cele KSRR | 1566 |
| Spis rysunków, tabel, map i wykresów | 1570 |

1. WPROWADZENIE – POTRZEBA ZMIAN

Prezentowana **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)** jest dokumentem określającym cele i sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw, w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Dokument wyznacza cele polityki rozwoju regionalnego, w tym wobec obszarów wiejskich i miejskich, oraz definiuje ich relacje w odniesieniu do innych polityk publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu.

Celem strategicznym polityki regionalnej, określonym w KSRR, jest efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym.

KSRR ustala trzy cele szczegółowe do 2020 roku:

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

KSRR zajmuje się kwestią pogodzenia różnych interesów rozwojowych kraju – związanych z konkurencyjnością regionów i jej wzmacnianiem w skali kraju i na arenie międzynarodowej oraz z niedopuszczaniem do nadmiernych i społecznie oraz politycznie nieakceptowalnych zróżnicowań między- i wewnątrz- regionalnych, tzn. dylematem zorientowania polityki regionalnej na wyrównywanie (*equity*) czy na efektywność (*efficiency*). Sposób myślenia zawarty w KSRR jest zgodny z kierunkiem zaproponowanym w *Zielonej Księdze w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*¹ postulującej lepsze wykorzystywanie regionalnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych przez terytoria, i odwołuje się do trzeciego, obok społecznego i gospodarczego wymiaru, tj. terytorialnego wymiaru polityki spójności Unii Europejskiej (UE). Spójność terytorialna staje się stałym elementem polityki rozwoju UE i od grudnia 2009 r. po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego stała się jedną z podstawowych zasad UE.

Istotne jest również zapewnienie, aby stymulowane przez KSRR zmiany w sposobie wykorzystania przestrzeni oraz intensyfikacja procesów społeczno-gospodarczych, poprawa warunków życia i wzrost poziomu konsumpcji przebiegały zgodnie z konstytucyjnym wymogiem trwałego i zrównoważonego rozwoju. Poszczególne przedsięwzięcia muszą uwzględniać potrzebę zachowania trwałości funkcjonowania ekosystemów, optymalizacji wykorzystania przestrzeni oraz utrzymania wysokiego poziomu różnorodności biologicznej.

Prezentowany w dokumencie układ celów wynika z potrzeb rozwojowych oraz modernizacyjnych kraju² oraz uwzględnia kierunki myślenia o rozwoju UE wynikające z toczącej się aktualnie debaty³ nad nową strategią dla wzrostu i zatrudnienia UE w horyzoncie 2020 r., mającą stanowić następczynię obecnej Strategii Lizbońskiej.

¹ *Green Paper on Territorial Cohesion, Turning territorial diversity into strength*. COM(2008)616, COM (2008) 616, z dn. 6.10.2008 r.

² Wskazanych w Raporcie *Polska 2030* z maja 2009 r.

³ *Commission Working Document: Consultation on the future "EU 2020" Strategy*, COM(2009)647, 24.11.2009 r., który obecnie znajduje się w fazie konsultacji. Konkluzje w sprawie „EU 2020” zostały zaprezentowane na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 25-26 marca 2010 r., przyjęcie strategii *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* planowane jest na czerwiec 2010 r. Dokument ten ma za zadanie określić w jaki sposób UE będzie koncentrować się na umocnieniu trendów prowadzących do wyjścia z kryzysu, zapobieżeniu podobnemu kryzysowi w przyszłości oraz na trzech celach tematycznych: tworzeniu wartości dzięki wiedzy, wzmocnieniu pozycji obywateli w społeczeństwach sprzyjających włączeniu w procesy rozwojowe oraz tworzeniu konkurencyjnej, spójnej i bardziej przyjaznej dla środowiska gospodarki.

W odpowiedzi na wyzwania stojące przed polityką rozwoju⁴, KSRR określa cele polityki regionalnej i instrumenty ich realizacji w kontekście przestrzennym. Polityka regionalna kieruje wysiłki na rzecz wzmocnienia i wykorzystania endogenicznych potencjałów wszystkich terytoriów oraz rozwijania mechanizmów wzmocniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu (utożsamianych w KSRR ze stolicami województw) na całe obszary województw. W ten sposób w procesy rozwoju, budowy konkurencyjności i tożsamości regionalnej zostaną włączone obszary całych województw. Obok działań wspomagających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych i wykorzystanie potencjałów endogenicznych, polityka regionalna dodatkowo zakłada specjalne działania dla terytoriów wymagających szczególnego wsparcia procesów rozwojowych, które określone są jako obszary problemowe w tej strategii (np. obszary wiejskie na których podnoszony będzie dostęp do usług publicznych i ich jakość, obszary peryferyjne czy obszary przygraniczne).

Układ celów KSRR odzwierciedla podstawowe obszary oddziaływania KSRR do 2020 roku i tworzy **triadę: konkurencyjność – spójność – sprawność**, opierającą się na założeniach przekształcenia sposobu myślenia o roli polityki regionalnej i jej realizacji. Dzięki realizacji tak określonych celów następować będzie koncentracja na szansach (potencjałach) a nie na barierach rozwoju, przez wzmocnienie konkurencyjności regionów i odblokowanie ich procesów wzrostowych. Cele zmierzają do osiągnięcia nie tylko pozytywnych zmian służących podniesieniu konkurencyjności regionów i całego kraju, ale także zmniejszeniu dysproporcji w możliwościach rozwojowych między- i wewnątrz- regionalnych.

Dla pełniejszego wykorzystania przewag **konkurencyjnych** oraz zmaksymalizowania efektywności interwencji w ramach KSRR kierunki działań polityki regionalnej będą adresowane do tych obszarów strategicznej interwencji polityki regionalnej⁵, które dają największe szanse poprawy konkurencyjności kraju w skali międzynarodowej tj. w pierwszej kolejności do najważniejszych obszarów miejskich. Obok wspierania procesu konkurencyjności w skali międzynarodowej KSRR wspomaga rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z najszybciej rozwijających się ośrodków do słabiej rozwijających się i pozostałych obszarów kraju oraz budowanie na tych terenach potencjału absorpcyjnego, który warunkuje powodzenie działań na rzecz rozprzestrzeniania procesów rozwojowych.. KSRR wspiera zatem budowanie przewag konkurencyjnych również na tych terenach, które wcześniej w niewielkim stopniu uczestniczyły w procesach rozwojowych.

W ramach wsparcia **spójności** KSRR zakłada skierowanie dodatkowego wsparcia na przeciwdziałanie marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów, które same nie są w stanie przezwyciężyć zapóźnień rozwojowych. W związku z silną koncentracją na tych obszarach problemów stwarzających bariery rozwojowe, działania podejmowane w ramach KSRR zapewnią tam zmniejszanie dysproporcji w dostępie do dóbr i usług publicznych oraz procesy restrukturyzacji, warunkujące uruchomienie i wykorzystanie wewnętrznych zasobów i uruchomienie lub wspomaganie istniejących procesów rozwojowych.

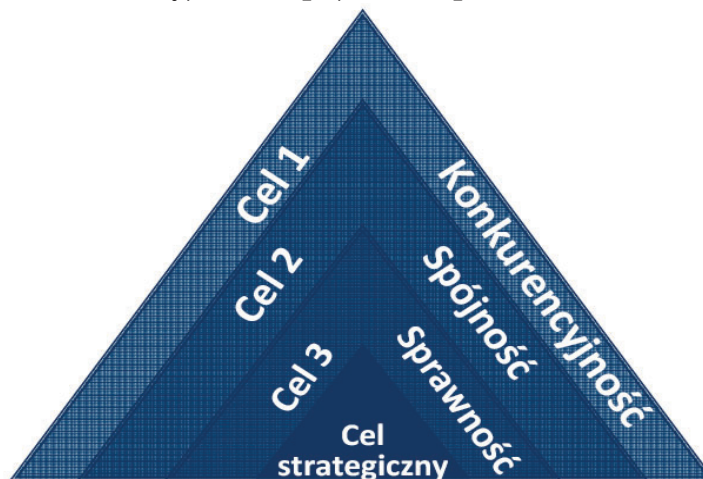
Dzięki realizacji celu trzeciego zapewni się **sprawność** i przeprowadzony zostanie proces modernizacji systemu zarządzania polityką rozwoju w Polsce, w kierunku usprawnienia koordynacji działań rozwojowych, zwiększenia współpracy między różnymi poziomami władz publicznych, a także zwiększenia aktywności społecznej w sferze polityki regionalnej. Szereg zaproponowanych działań w zakresie zarządzania w rezultacie zwiększy efektywność inwestycji publicznych i ułatwi synergię działań rozwojowych prowadzonych na określonym terytorium. Wprowadzenie kompleksowych rozwiązań podnoszących jakość i usprawniających mechanizmy wdrażania polityki regionalnej i innych polityk publicznych o znaczącym oddziaływaniu

⁴ Por. Raport *Polska 2030*.

⁵ Patrz rozdział 4. Podstawowe zasady polityki regionalnej.

terytorialnym, służących realizacji celów wspólnych dla poziomu krajowego i regionalnego, zapewni większe zaangażowanie innych podmiotów publicznych z udziałem podmiotów prywatnych.

Rysunek 1. Triada: konkurencyjność – spójność – sprawność



Źródło: Opracowanie własne MRR.

Prezentowana KSRR, wypełniając ustawowy wymóg dotyczący jej zawartości określa⁶: uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego, politykę państwa wobec województw, a także zasady i mechanizmy współpracy oraz koordynacji działań podejmowanych na poziomie krajowym z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie województwa oraz przez pozostałych uczestników polityki regionalnej. Dokument ten zawiera: istotę nowej polityki regionalnej, najważniejsze jej wyzwania do 2020 roku, podstawowe zasady polityki regionalnej, wizję rozwoju regionalnego i cel strategiczny polityki regionalnej, cele szczegółowe polityki regionalnej oraz wskaźniki monitorowania tych celów, jak również system realizacji (w tym podmioty zaangażowane w realizację KSRR i instrumenty realizacji jej celów) oraz ramy finansowania. W załącznikach umieszczone zostały dodatkowo: szczegółowa diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej w przekroju terytorialnym oraz materiały uzupełniające informacje w zakresie dotychczasowego przebiegu prac oraz przewidzianych prac zapewniających sprawne wdrożenie KSRR, a także zawierający syntezę wyników debaty publicznej poświęconej projektowi KSRR.

Szczegółowe propozycje rozwiązań zawarte w projekcie KSRR dotyczą przede wszystkim:

- przejścia od polityki regionalnej stanowiącej przede wszystkim kanał redystrybucji środków do polityki ukierunkowanej na wykorzystanie potencjałów endogenicznych wszystkich terytoriów dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności,
- odejścia od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych,
- stymulowania konkurencyjności w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej, jak również wspomagania rozprzestrzeniania procesów rozwoju z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary kraju,
- zwiększania spójności terytorialnej, zarówno w skali krajowej, jak również regionalnej, w tym przez budowanie powiązań funkcjonalnych między miastami wojewódzkimi a ich otoczeniem regionalnym, a zwłaszcza między miastami i obszarami wiejskimi, a także przez aktywne

⁶ Zgodnie z art. 6 pkt 12 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

- przeciwdziałanie marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów oraz ograniczanie dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi województwami,
- osiągnięcia większej efektywności działań w ramach polityki regionalnej przez skoncentrowanie interwencji polityki regionalnej na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych (obszarach strategicznej interwencji),
 - wprowadzenia kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych, mających istotny wpływ terytorialny, z celami polityki regionalnej określonymi dla poszczególnych terytoriów,
 - odejścia od silnie scentralizowanego modelu sprawowania władzy (*top-down*), na rzecz wzmocnienia wielopoziomowego (wieloszczeblowego) systemu zarządzania (*multi-level governance*), m.in. poprzez wprowadzenie nowego instrumentu partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie – kontraktu terytorialnego,
 - racjonalizacji systemu zarządzania i finansowania polityk publicznych, przez określenie najbardziej efektywnego poziomu dostarczania usług publicznych,
 - zwiększenia efektywności polityki regionalnej m.in. przez wprowadzenie szerokiego zastosowania zasady warunkowości i mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych w oparciu o realizację założonych wskaźników rzeczowych,
 - przemodelowania systemu finansowania polityki regionalnej przez oparcie go o Wieloletni Plan Finansowy Państwa i kontrakty terytorialne.

Dokument wprowadza kategorię obszarów, do których będzie w szczególny sposób adresowana polityka regionalna, które nazywa obszarami strategicznej interwencji (OSI). Obejmują one zarówno podstawowe obszary koncentracji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i regionów, tj. główne ośrodki miejskie wraz z ich zapleczem funkcjonalnym, oraz obszary poza bezpośrednim zasięgiem oddziaływania tych ośrodków, które wymagają wzmocnienia potencjałów do rozwoju i stworzenia lub poprawy warunków dla zwiększenia absorpcji i rozprzestrzeniania procesów rozwojowych zogniskowanych w głównych ośrodkach miejskich, a także obszary problemowe, czyli terytoria cechujące się największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu krajowym, lub ponadregionalnym.

KSRR proponuje szereg modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce, a wraz z nimi różnych polityk publicznych mających największy wpływ na osiąganie celów polityki rozwoju określanych w stosunku do terytoriów. Wiele propozycji dotyczy zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie i obejmuje zagadnienia usprawnienia współpracy, koordynacji, efektywności, monitorowania i ewaluacji.

Niniejszy dokument zakłada zasadniczą modyfikację dotychczas prowadzonej polityki regionalnej. Nowa polityka regionalna w Polsce zmierza w kierunku wprowadzenia i urzeczywistnienia zmian w oparciu o „nowy paradygmat polityki regionalnej”⁷. Zmiany w odniesieniu do dotychczas prowadzonej w Polsce polityki regionalnej polegają zarówno na wzmocnieniu roli i rangi polityki regionalnej jako polityki realizującej najważniejsze działania rozwojowe podejmowane w odniesieniu do przestrzeni Polski i ukierunkowanej działania rozwojowe podejmowane w ramach innych polityk publicznych, jak i na nowym podejściu do zasad, celów oraz systemu realizacji polityki regionalnej, w tym na podziale kompetencji i doborze instrumentów realizacyjnych. Zmianom przyświeca zapewnienie jak największej efektywności i skuteczności tej polityki.

Według zaprezentowanej w dokumencie koncepcji, cele w nim wyznaczone są realizowane przez różne podmioty publiczne w zakresie swoich kompetencji – jednak poziomem planowania i realizacji pozostaje poziom krajowy (rząd RP) i regionalny (samorząd województwa) przy

⁷ Patrz rozdział 2.

większym niż dotychczas udziale innych podmiotów. KSRR określa obszar zainteresowania rządu w realizacji tak rozumianej polityki regionalnej oraz zasady i mechanizmy współdziałania z innymi podmiotami publicznymi. Dokument proponuje nowe podejście do wypracowanej na początku XXI wieku koncepcji zawierania umów przez różnych aktorów polityki regionalnej dla realizacji najważniejszych terytorialnych przedsięwzięć rozwojowych w formie tzw. kontraktu terytorialnego⁸.

W celu zapewnienia większej skuteczności i efektywności działań polityki regionalnej propozycje zawarte w KSRR zakładają dalszą decentralizację zarządzania różnymi środkami finansowymi przeznaczonymi na rozwój, a pozostającymi dotychczas w sferze działań resortów i innych podmiotów publicznych. W założeniu ma to umożliwić także ograniczenie sektorowego sposobu uprawiania polityki rozwoju, zwiększenie możliwości koordynacji działań oraz uelastycznienie samodzielnych decyzji samorządów terytorialnych.

Okres obowiązywania KSRR wyznaczony jest do roku 2020. Taki horyzont czasowy pozwoli na stopniowe wdrożenie wielu proponowanych instrumentów o charakterze instytucjonalno-prawnym i jednocześnie zapewni wykorzystanie ich przy programowaniu działań współfinansowanych w ramach kolejnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, obejmującej prawdopodobnie lata 2014-2020. Będzie to miało podstawowe znaczenie dla sposobu wykorzystywania środków UE w ramach koncepcji nowej polityki regionalnej zawartej w tym dokumencie. Dokument będzie, wraz z planowaną na rok 2010 oceną efektywności, podstawą do ewentualnych modyfikacji programów operacyjnych realizowanych w ramach perspektywy 2007-2013⁹.

Prowadzona w Polsce w ostatnich latach polityka regionalna była zdominowana przez politykę spójności UE, ukierunkowaną przede wszystkim na realizację celów wspólnotowych. Cele polityki regionalnej były nakreślone w ogólny sposób w średniookresowych dokumentach, zawierających strategię wykorzystania środków UE tj. w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO) oraz w ramach głównego, średniookresowego dokumentu tj. Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK). Nie definiowano natomiast celów operacyjnych polityki regionalnej, strategii ich osiągania oraz szczegółowych zasad i sposobów działania, koncentrując się przede wszystkim na podziale dostępnych środków finansowych. Tego typu dokumentem była również, pochodząca z roku 2000, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006¹⁰.

Obok polityki regionalnej w odrębnych systemach planistycznych i realizacyjnych były planowane i realizowane inne polityki i działania podmiotów publicznych określające cele w odniesieniu do przestrzeni, takie jak np. w przypadku polityki wobec obszarów wiejskich, czy też inne mające podstawowe znaczenie dla osiągania celów polityki regionalnej, np. polityka transportowa, polityka rynku pracy, czy polityka konkurencyjności. Koordynacja różnych instrumentów ukierunkowanych terytorialnie miała przede wszystkim charakter formalny i dokonywana była głównie w odniesieniu do instrumentów unijnych.

W 2008 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło prace mające na celu uporządkowanie systemu zarządzania rozwojem kraju tak, aby zwiększyć skuteczność programowania i wdrażania polityk publicznych oraz aby podnieść jakość funkcjonowania instytucji państwa. W ramach tych prac przygotowane zostały m.in.:

⁸ Kontrakt terytorialny został opisany w rozdziale 7.

⁹ Zgodnie z *Przeglądem programów operacyjnych w ramach NSRO 2007-2013* – materiał przekazany członkom Komitetu Koordynacyjnego NSRO podczas VI posiedzenia komitetu w dniu 7 grudnia 2009 r..

¹⁰ Stanowiła ona podstawę prowadzenia ówczesnej polityki regionalnej, realizowanej przy wykorzystaniu instrumentu programu wsparcia i kontraktów wojewódzkich.

- *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*¹¹, w których uznana została konieczność określenia miejsca i roli polityki regionalnej w ramach polityki rozwoju oraz modyfikacja strategicznych celów polityki regionalnej w kontekście nowych wyzwań, zarówno krajowych, jak i europejskich oraz globalnych,
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności¹², która m.in.:
 - wprowadziła obowiązek przygotowania nowego, kompleksowego, średniookresowego dokumentu programowego odnoszącego się do regionów, tj. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego,
 - powołała Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (KK PR)¹³, do zadań którego należy m.in. rozpatrywanie i opiniowanie dokumentów strategicznych oraz dokumentów programowych w zakresie polityki rozwoju, jak również projektów regulacji o znaczeniu strategicznym.

W ramach powyższych działań prowadzone są równoległe prace nad krajowymi dokumentami strategicznymi określającymi w średnim i długim horyzoncie cele rozwojowe kraju i sposoby ich osiągania: nad średniookresową strategią rozwoju kraju (aktualizacja SRK)¹⁴ oraz nad długookresową strategią rozwoju kraju (której podstawą opracowania jest ww. raport *Polska 2030: wyzwania rozwojowe*). Prezentowane w KSRR cele i mechanizmy wdrożeniowe są również spójne z rozwiązaniami proponowanymi w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK)¹⁵, co wynika z wprowadzenia zintegrowanego systemu rozwoju i współzależności polityki regionalnej z polityką przestrzenną, która określa ramy dla polityk posiadających wpływ terytorialny. Dotyczy to nie tylko większego powiązania celów obydwu dokumentów, ale także wspólnych rozwiązań na poziomie operacyjnym. Podobnie w sferze wdrożeniowej zarówno KSRR, jak i KPZK proponują nowe rozwiązania w systemie prawnym i instytucjonalnym.

Prace nad przedstawianą KSRR wpisują się, w ramach zmiany systemu zarządzania rozwojem Polski, w porządkowanie dokumentów strategicznych przyjmowanych przez RM¹⁶. KSRR stanowi jedną z dziewięciu strategii rozwoju¹⁷, które będą realizować średnio i długookresową strategię rozwoju kraju. Strategie te, jako podstawowe instrumenty realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju będą podlegały ocenie zgodności z tym dokumentem.

Dodatkowo KSRR, jako strategia wskazująca cele polityki rozwoju w układzie przestrzennym, będzie stanowiła odniesienie dla pozostałych 8 strategii, których projekty będą podlegały analizie

¹¹ Zaakceptowane przez RM 27 kwietnia 2009 r.

¹² Dz.U. Nr 216, poz.1370.

¹³ Powołany na podstawie Zarządzenia NR 21 Prezesa RM z dnia 11 marca 2007 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju na podstawie art. 35a znowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁴ Harmonogram prac nad aktualizacją Strategii Rozwoju Kraju został zmodyfikowany, w stosunku do przyjętych przez RM w dniu 30 grudnia 2008 r. *Założeń aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, w związku z przesunięciem horyzontu czasowego dokumentu do 2020 roku. Skierowanie ostatecznej wersji dokumentu na RM zostało przewidziane na okres październik-listopad 2010r.

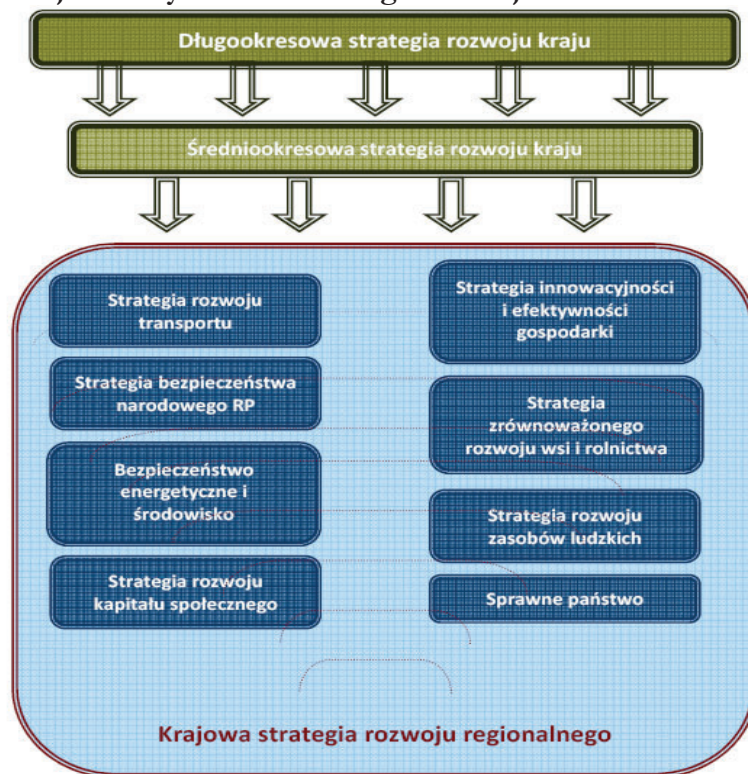
¹⁵ Dokument określający wizję rozwoju przestrzennego kraju i politykę przestrzenną państwa. W najbliższym czasie zostanie udostępniony do konsultacji społecznych. Przyjęcie przez RM przewidziane jest na październik 2010 r.

¹⁶ Plan uporządkowania strategii rozwoju został zaakceptowany przez RM 24 listopada 2009 r. Wprowadza on działania porządkujące w obszarze obowiązujących dokumentów strategicznych (strategii, programów rozwoju, w tym programów wieloletnich), które doprowadziły do ograniczenia liczby tych dokumentów (w tym strategii rozwoju z obecnych 41 do 9 nowych) w celu większej przejrzystości procesu programowania strategicznego i efektywniejszego wydatkowania pieniędzy budżetowych.

¹⁷ 1. Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (koordynator – Minister Gospodarki), 2. Strategia rozwoju zasobów ludzkich (koordynator – Minister-członek Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów), 3. Strategia rozwoju transportu (koordynator – Minister Infrastruktury) 4. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (koordynator – Minister Gospodarki), 5. Sprawne państwo (koordynator – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), 6. Strategia rozwoju kapitału społecznego (koordynator – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego), 7. Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony-miasta-obszary wiejskie (koordynator – Minister Rozwoju Regionalnego), 8. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (koordynator – Prezes Rady Ministrów), 9. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa (koordynator – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

krzyżowej z KSRR w aspekcie zgodności założeń danej strategii z ukierunkowanymi terytorialnie celami i interwencją polityki rozwoju określonymi w KSRR.

Rysunek 2. KSRR jako horyzontalna strategia rozwoju



Źródło: Opracowanie własne MRR.

W pracach nad KSRR wykorzystany został międzynarodowy dorobek naukowy poświęcony teoretycznym i praktycznym aspektom związanym z polityką regionalną. Wśród najważniejszych źródeł należy w pierwszej kolejności wymienić: *Przegląd Terytorialny Polski*¹⁸, przeprowadzony w ramach współpracy MRR z OECD (Komitet Polityki Rozwoju Terytorialnego (TDPC), raport przygotowany przez konsorcjum EorPA *Rozwój regionalny w Europie. Spójność terytorialna i przegląd budżetu UE*¹⁹ i inne. W przygotowaniu diagnozy i formułowaniu wniosków dotyczących przebiegu procesów rozwojowych w polskich regionach wykorzystany został *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*²⁰.

Ważnym źródłem danych jest także szereg dokumentów publikowanych w ramach toczącej się od 2007 r. debaty o polityce spójności UE po 2013 r.: raport *Regiony 2020. Ocena przyszłych wyzwań regionów*, opracowany przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej²¹ czy też raport F. Barca przygotowany na zlecenie Komisarzy D. Hübner: *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations*²².

Warto tutaj nadmienić, że Polska bierze bardzo aktywny udział w debacie, której celem jest prezentacja polskiej wizji kierunków reformy polityki spójności UE, gdzie za kluczowe założenia

¹⁸ OECD Territorial Reviews: Poland 2008, listopad 2008 r.;

http://www.oecd.org/document/43/0,3343,en_2649_34413_42017707_1_1_1_1,00.html

¹⁹ European Regional Policy Research Consortium, listopad 2009 r.

²⁰ MRR, Warszawa, maj 2009 r.

²¹ Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej, SEC(2008)2868, listopad 2008 r., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm

²² F. Barca, kwiecień 2009 r., http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

przyjęto: konieczność odnowienia paradygmatu zgodnie ze światowymi kierunkami ewolucji polityki regionalnej, konwergencja przez konkurencyjność; koncentracja na ograniczonej liczbie priorytetów; wzmocniona koordynacja między politykami o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu.

Zaproponowane w KSRR rozwiązania będą wykorzystane w ramach prowadzonej na europejskiej arenie debaty nad przyszłością polityki spójności UE oraz stanowić będą wkład do przygotowywanego przez Komisję Europejską (KE) *Piątego Raportu Koberzyńskiego*.

Przebieg prac nad wypracowaniem koncepcji nowej polityki regionalnej

Prezentowana wersja KSRR uwzględnia wyniki uzgodnień międzyresortowych (12 marca – 6 kwietnia 2010 r.), oraz zmiany wprowadzone na etapie akceptacji dokumentu przez Komitet do spraw Europejskich (25 maja 2010 r.) i Komitet Stały Rady Ministrów – 10 czerwca 2010 r., jak również propozycje zawarte w ocenie ex ante oraz prognozie oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.2008 nr 199 poz. 1227) przed ostatecznym przyjęciem KSRR wymagane było przeprowadzenie tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa, w tym opracowanie na potrzeby tego postępowania prognozy oddziaływania na środowisko. W związku z powyższym w dniach 5 -26 marca 2010 r. odbył się proces konsultacji społecznych projektu *Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. W ramach tych konsultacji, 16 marca 2010 r. odbyła się w siedzibie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ogólnopolska konferencja poświęcona dyskusji nad projektem ww. oceny.

Ponadto, projekt KSRR poddany został również ocenie ex-ante. Ocenianie ex-ante dokumentów związanych z programowaniem rozwoju zostało w Polsce wprowadzone wraz z systemem programowania wydatkowania funduszy strukturalnych. Ocena ex-ante została przeprowadzona od 9 grudnia 2009 r. do 15 kwietnia 2010 r. W dniu 1 kwietnia odbyła się konferencja w siedzibie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, której przedmiotem było omówienie Raportu końcowego oceny ex-ante KSRR.

Opracowanie dokumentu zostało poprzedzone przygotowaniem pierwszej wersji KSRR, a wcześniej sporządzeniem dokumentów wykorzystanych do uruchomienia debaty nad koncepcją nowej polityki regionalnej w Polsce i wypracowaniem jej założeń. Etapy te były związane z:

- przygotowaniem projektu KSRR 2010-2020 z dnia 9 września 2009 r., który został poddany konsultacjom społecznym w ramach debaty publicznej, przeprowadzonej w okresie wrzesień-grudzień 2009 r.

W trakcie debaty odbył się szereg spotkań konsultacyjnych, w tym 16 konferencji regionalnych, spotkania eksperckie, spotkania międzyresortowe, a także bilateralne spotkania z przedstawicielami poszczególnych resortów oraz warsztaty robocze.

W organizowanych we współpracy z urzędami marszałkowskimi konferencjach regionalnych łącznie udział wzięło półtora tysiąca osób. W debacie uczestniczyło szerokie grono reprezentantów świata nauki, władz samorządowych, resortów, partnerów społeczno-gospodarczych oraz parlamentarzystów.²³

Zebrane podczas debaty publicznej wnioski i uwagi do projektu KSRR zostały poddane w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego szczegółowej analizie i wykorzystane do przygotowania prezentowanej wersji dokumentu.

²³ Patrz załącznik 2. *Raport z debaty publicznej nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 - synteza*.

- przyjęciem przez Radę Ministrów *Tez i założeń do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*²⁴, w których zaprezentowano główne kierunki myślenia o polityce regionalnej.

Ich przygotowanie podsumowało efekty wcześniejszych etapów prac MRR nad koncepcją nowej polityki regionalnej, tj. materiału problemowego²⁵, raportu podsumowującego wyniki badania ankietowego zawierającego pytania dotyczące nowego modelu polityki regionalnej, skierowanego do ministerstw oraz samorządów wojewódzkich²⁶ oraz raportu podsumowującego wyniki prac grup roboczych kontynuujących dyskusję zapoczątkowaną badaniem ankietowym²⁷. Niniejsza KSRR opiera się także na wnioskach z prac grupy eksperckiej²⁸, której dorobek zebrany został w publikacji *Koncepcja nowej polityki regionalnej – ekspertyzy*²⁹ oraz debaty prowadzonej w czasie licznych spotkań, roboczych warsztatów, seminariów oraz konferencji³⁰.

Niniejszy dokument jest wynikiem ścisłej współpracy MRR przede wszystkim z przedstawicielami władz regionalnych, resortów, a także środowisk naukowych oraz praktyków. Propozycje w nim zawarte są przedmiotem porozumienia osiągniętego w toku tych prac wśród wszystkich zaangażowanych partnerów. Tekst strategii został zredagowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jednak wiele z zaproponowanych rozwiązań wynikało bezpośrednio z propozycji samorządów województw i było szczegółowo uzgadnianych, również w partnerskim procesie konsultacyjnym. Mamy nadzieję, że zasady i cele działania polityki regionalnej zapisane w tym dokumencie, będą w związku z powyższym podzielane przez wszystkich jej aktorów.

Równoległe z KSRR przygotowywany jest pakiet dokumentów wdrożeniowych warunkujących jej sprawną realizację. Kierunki wymaganych prac związanych z wypracowaniem rozwiązań służącym usprawnieniu realizacji polityki regionalnej zostaną przedstawione w osobnym materiale Ministra Rozwoju Regionalnego do decyzji Rady Ministrów. Na podstawie decyzji Rady Ministrów w horyzoncie do roku 2013 prowadzone będą dalsze prace dotyczące wypracowania szczegółowych rozwiązań wdrożeniowych obejmujące zagadnienia związane m.in. ze sposobem przygotowania, zawierania i realizacji kontraktu terytorialnego, systemu funkcjonowania instrumentów polityki regionalnej, systemu instytucjonalnego oraz monitorowania polityki regionalnej.

W wyniku decyzji Rady Ministrów implementacja przyjętych rozwiązań wdrożeniowych powodować będzie zmiany niektórych aktów prawnych oraz systemu instytucjonalnego.

²⁴ Zaakceptowanych przez RM 16 grudnia 2008 r.

²⁵ *Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej – refleksje do dyskusji*, MRR, czerwiec 2008 r. (wydanie drugie, poprawione), http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/.

²⁶ *Nowa koncepcja polityki regionalnej – raport podsumowujący wyniki badania ankietowego*, MRR, czerwiec 2008 r. (wydanie drugie poprawione), http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/.

²⁷ *Nowa koncepcja polityki regionalnej – wnioski z prac tematycznych grup roboczych*, czerwiec 2008 r., http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/.

²⁸ Grupa ekspertów działała przy DKS MRR w okresie grudzień 2008 r. – kwiecień 2009 r.

²⁹ MRR, Warszawa, sierpień 2009 r. (zbiór naukowych referatów, które były przedmiotem dyskusji w ramach cyklicznych, warsztatowych spotkań grupy ekspertów).

³⁰ Szczegółowy opis przebiegu prac nad projektem KSRR zawiera załącznik 1.

2. W KIERUNKU NOWEJ POLITYKI REGIONALNEJ³¹

Jako początek działań z zakresu polityki regionalnej podejmowanych w większości krajów OECD należy wskazać lata 50-te i 60-te XX wieku. Był to okres relatywnie silnego wzrostu gospodarczego, ekspansji fiskalnej i niskiego bezrobocia. Głównym celem działań było osiągnięcie większej równości (*equity*) i zrównoważonego wzrostu w okresie szybkiego rozwoju i zmian strukturalnych. Główne instrumenty podlegały modelowi redystrybucji bogactwa w postaci centralnie sterowanych transferów finansowych oraz szerokiej skali inwestycji publicznych. W latach 70-tych i na początku 80-tych, kolejne wstrząsy gospodarcze oraz zmiany w gospodarce światowej doprowadziły w poszczególnych krajach do przestrzennej koncentracji bezrobocia. Polityki regionalne były adaptowane do nowych wyzwań. Zostały one skoncentrowane na zmniejszaniu dysproporcji w dochodach i wyposażeniu w infrastrukturę oraz na działaniach o charakterze społecznym.

Liczne badania światowe i europejskie wykazały, że ówczesne modele polityk regionalnych przyniosły rozczerwające wyniki głównie ze względu na powolną konwergencję³². Centralnie zarządzana redystrybucja subwencji do słabiej rozwiniętych obszarów skutkowała nadmiernym rozproszeniem środków, a tym samym osłabieniem efektu skali interwencji publicznej, co w ostatecznym rozrachunku nie mogło przynieść wymiernych efektów dla rozwoju.

W ostatnich dwóch dziesięcioleciach, stało się to przyczynkiem do wszczęcia debaty, zarówno w środowiskach naukowych jak i osób odpowiedzialnych za realizację tej polityki, nad zmianą paradygmatu polityki regionalnej, odnoszącej się do celów, priorytetów, narzędzi, podmiotów i terytorialnych obszarów interwencji. Debata ta jest jednocześnie pobudzana w związku z próbami wykazania pozytywnego oddziaływania polityki spójności, nad którą prowadzona jest aktywna dyskusja w kontekście debaty nad budżetem UE po roku 2013 i od kilku lat trwa usilne poszukiwanie wartości dodanej tej polityki.

Wraz z ewolucją wyzwań rozwojowych oraz uwarunkowań gospodarczych, społecznych i terytorialnych polityka regionalna ulega sukcesywnej transformacji. Pierwotnie uwaga „regionalistów” skoncentrowana była na celach i kwestii czy ma ona być zorientowana na tzw. *equity* (spójność społeczna, konwergencja) czy na *efficiency* (spójność gospodarcza, konkurencyjność).

³¹ Szczegółowy opis zmian w prowadzeniu polityki regionalnej z uwzględnieniem podstaw teoretycznych rozwoju regionalnego przedstawia załącznik 3.

³² Z analiz OECD dla lat 1980-2005 wynika, że w około jednej trzeciej krajów OECD regionalne zróżnicowania w PKB w przeliczeniu na mieszkańca (*per capita*) wzrosły, w jednej trzeciej krajów spadły, natomiast w pozostałej części krajów nie zaobserwowano wyraźnych trendów zmian.

Tabela 1. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej

| | Stary paradygmat | Nowy paradygmat |
|-------------------------------|---|--|
| Strategie | Podjęcie sektorowe | Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe |
| Cele | KONKURENCYJNOŚĆ | |
| | Wskazywanie wielu elementów struktury społeczno-gospodarczej jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładanie się różnorodnych nieskoordynowanych działań. | Strategiczny kierunek polityki regionalnej (rozprzestrzenianie wzrostu) realizowany we wszystkich regionach, w tym również w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach. Precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej poprawiania. Wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie. |
| | WYRÓWNYWANIE | |
| | Duży nacisk na działania wyrównawcze, jednak efekt przeciwny do zamierzonego - pogłębianie się różnicowań, rozpraszanie środków. | Zwiększanie spójności w wyniku zwiększania możliwości absorpcji (większy przepływ kapitału, osób, wiedzy, innowacji). Specjalne działania „wyrównawcze” dopasowane do potencjałów danych terytoriów, istotne dla całego kraju, skoncentrowane na wybranych obszarach, dla odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną” niezbędną do dalszego rozwoju. |
| Narzędzia | Subsydia i pomoc publiczna. | Zintegrowane instrumenty „miękkie” i „twarde”, otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, lepsza koordynacja. |
| Wymiar terytorialny | Regiony traktowane homogenicznie, bez uwzględniania ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności. Słabo uwzględniony wymiar terytorialny, prymat podejścia sektorowego, tzw. „algorytm biedy”. | Podjęcie terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe). Zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji przy zachowaniu integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej. |
| Jednostki terytorialne | Jednostki administracyjne. Brak uwzględnienia relacji miasto-wieś w instrumentach polityki, obszary wiejskie postrzegane jednakowo w całym kraju. | Jednostki funkcjonalne. Zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów. Polityka dostosowana do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych. |
| Aktorzy | Rząd i samorząd województwa. | Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu. |

Źródło: Syntetyczne ujęcie przejścia od tradycyjnego postrzegania roli polityki regionalnej do nowoczesnych trendów przyjmowanych przez kraje OECD, na podstawie opracowań OECD.

Polityka regionalna zaczęła ewoluować od modelu krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów” do modelu wieloletnich, zdecentralizowanych polityk rozwojowych ukierunkowanych na wspieranie wszystkich regionów (bez względu na stopień zamożności), od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych inwestycji. Strategie rozwojowe zaczęły uwzględniać szeroki zakres bezpośrednich i pośrednich czynników wydajności (*performance*), skupiać się na endogennych cechach terytorialnych (zamiast egzogennych inwestycjach i transferach). Nacisk położono na szanse, a nie na bariery rozwoju oraz na „dobre rządzenie” (*good governance*), gdzie coraz większą rolę zaczęły odgrywać władze

regionalne i lokalne. Przykłady zastosowania podejścia do rozwoju regionalnego na tzw. *regional growth policy* występują w niektórych krajach (np. Szwecja, Holandia)³³. Liczne publikacje naukowe³⁴ wskazują, że polityki rozwojowe powinny wspierać wzrost we wszystkich regionach, a regiony powinny inwestować w swój własny rozwój przez mobilizowanie lokalnych zasobów i środków tak, aby wykorzystać swoje specyficzne przewagi konkurencyjne bez nadmiernego uzależniania się od krajowych transferów i dotacji.

Podsumowując, zasadnicza zmiana paradygmatu polityki regionalnej opisywana przede wszystkim w dorobku OECD polega na: (1) silnym ukierunkowaniu interwencji publicznej na wzmacnianie konkurencyjności regionów oraz odblokowaniu procesów wzrostowych poprzez pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i potencjałów rozwojowych, (2) odejściu od modelu krótkoterminowych, ogólnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów” do modelu wieloletnich, zdecentralizowanych polityk rozwojowych ukierunkowanych na wspieranie wszystkich regionów, (3) odejściu od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji.

Koncepcja ta znajduje swoje odzwierciedlenie w raporcie F. Barca, w którym autor zaprezentował założenia tzw. *place-based policy*, czyli lepszego wykorzystania ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów i specjalizacji terytoriów zarówno w bogatych, jak i w ubogich regionach. Aby w pełni to osiągnąć należy dążyć do lepszej koordynacji innych polityk publicznych mających oddziaływanie terytorialne oraz do stałej oceny ich oddziaływania terytorialnego. Silniejsze ukierunkowanie terytorialne oznacza także, iż władze regionalne i lokalne muszą aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu i wdrażaniu tej polityki. Polityka regionalna musi odpowiadać na specyficzne potrzeby terytoriów i bazować na ich wewnętrznym potencjale rozwojowym. Polityka oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego (*place based policy*) jest to polityka: (1) ukierunkowana na wykorzystanie endogenicznego potencjału, zasobów terytorialnych i wiedzy, (2) umożliwiająca realizację interwencji ukierunkowanych na wyzwania rozwojowe a jednocześnie precyzyjnie dostosowanych do lokalnych uwarunkowań.

Celem polityki staje się stymulowanie wszystkich³⁵ regionów do rozwoju ich potencjału wzrostu przede wszystkim na podstawie ich zasobów endogennych. Wsparcie polityki regionalnej (a więc również przy użyciu zewnętrznych środków pomocowych) ma więc na celu rozwijanie wewnętrznych czynników wzrostu, a nie jedynie redystrybuowanie dochodów do słabiej rozwijających się obszarów kraju. Właśnie dlatego polityka regionalna powinna być realizowana w bliskiej współpracy między różnymi szczeblami władz publicznych, w celu jak najlepszej

³³ Rozwój regionalny w Europie. Spójność terytorialna i przegląd budżetu UE, raporty EoRPA 2/2009, Warszawa, listopad 2009 r.

³⁴ Znaczenie konkurencyjności obszarów przez wykorzystanie potencjału terytoriów cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego dla rozwoju regionalnego było podkreślane na przestrzeni XX wieku w szeregu koncepcjach teoretycznych, jak chociażby nowa teoria wzrostu zapoczątkowana pracami P. Romera i R.E. Lucasa w latach osiemdziesiątych czy nowa geografia ekonomiczna, która pojawiła się we wczesnych latach dziewięćdziesiątych. Wśród polskich dotychczasowych propozycji w tym zakresie wskazać należy natomiast model równoważenia rozwoju zaproponowany przez J. Kołodziejskiego. Według tej doktryny należy wykorzystywać koncentrację wzrostu powstającą w układach aglomeracyjnych dla uzyskania korzyści na poziomie kraju przez wzmacnianie ich zdolności do dalszego rozwoju i powiązań między nimi. Teorie te podnoszą jednocześnie kwestię potrzeby skierowania interwencji na rzecz poszerzania i wzmacniania kanałów rozprzestrzeniania rozwoju do obszarów, które nie znajdują się bezpośrednim zasięgu aglomeracji i peryferyjnych w celu zwiększenia ich zdolności do gotowości i absorbowania korzyści z procesów rozwojowych przebiegających w rdzeniach (najważniejszych obszarach miejskich o znaczeniu krajowym).

³⁵ Wspieranie wszystkich regionów, bez względu na stopień zamożności, w pełnym wykorzystywaniu ich potencjałów i przewag konkurencyjnych, zostało uznane za najbardziej efektywne w osiągnięciu spójności w UE, co potwierdza *Reflection paper on future Cohesion Policy* zaprezentowany wiosną 2009 r. przez Komisarz D. Hübner. Jej refleksja została oparta na dwóch elementach: cechy wyróżniające politykę spójności spośród innych polityk UE (zintegrowane podejście, zdolność mobilizowania właściwych podmiotów w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania, zorientowanie na wymiar terytorialny procesów rozwojowych) oraz zidentyfikowane w badaniu *Regions 2020* nowe zróżnicowania regionalne powstałe pod presją wyzwań globalnych. Taki kierunek myślenia o polityce spójności zaprezentował Komisarz P. Samecki w grudniu 2009 r. w dokumencie *Orientation paper on future cohesion policy*.

identyfikacji szczegółowych celów interwencji publicznej w regionach, a także przy współudziale funduszy zewnętrznych i miejscowych.

Rozważając nowy paradygmat polityki regionalnej, obok przeniesienia uwagi z barier na potencjał rozwoju, warto zwrócić szczególną uwagę na następujące trzy inne aspekty: (1) zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych, (2) silne ukierunkowanie na terytorialność, (3) zasadnicze różnice między podejściem terytorialnym a sektorowym.

Zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych. W tym kontekście niezbędne jest ponowne odwołanie się do raportu F. Barca, gdzie wskazano że wykorzystywanie/budowa potencjału terytorialnego i przewag konkurencyjnych powinna odbywać się w oparciu o lokalną wiedzę, doświadczenie, umiejętności i specjalizacje oraz relacje między różnymi podmiotami (*networking*). W tym kontekście autor zwraca uwagę na wartość promowanego przez niego nowego modelu europejskiej polityki spójności i korzyści wynikające z wielopoziomowego (wieloszczeblowego) systemu zarządzania (*multi-level governance*), kontraktowego charakteru zobowiązań między aktorami poszczególnych szczebli, a także wkładu w budowanie instytucji, tworzenie kapitału społecznego, partnerstwa i sieci rozprzestrzeniania wiedzy i doświadczeń.

Polityka regionalna i inne polityki rozwojowe, w tym działania adresowane do specyficznych obszarów powinny być odpowiednio zintegrowane przestrzennie. Tym bardziej, że są realizowane przez różne poziomy władz publicznych. Wymaga to wprowadzenia odpowiednich mechanizmów koordynacyjnych prowadzonych przez uprawnione do tego władze publiczne, najlepiej na szczeblu regionalnym.

Silne ukierunkowanie na terytorialność. Takie podejście wynika z działań na poziomie europejskim, gdzie wzrost roli podejścia terytorialnego w rozwoju jest wyraźnie zauważalny³⁶. Przejawem upowszechnienia idei spójności terytorialnej było przyjęcie *Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej*³⁷, stanowiącej strategiczne ramy dla terytorialnego rozwoju Europy. Jej znaczenie wzrasta, co potwierdza opublikowana przez Komisję Europejską jesienią 2008 r. *Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*³⁸, inicjująca debatę służącą pogłębianiu zrozumienia pojęcia oraz jej implikacji dla prowadzenia polityki rozwoju.

Różnice między podejściem terytorialnym a sektorowym. Podejście terytorialne zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych. Umożliwia uwzględnienie ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz różnorodności obszarów, na których procesy te się odbywają. Wymaga podejścia zintegrowanego uwzględniającego powiązania międzysektorowe a tym samym umożliwiającego funkcjonowanie interwencji publicznej w zrównoważony sposób i zmaksymalizowanie synergii instrumentów realizacji.

Podejście sektorowe obciążone jest deficytem wymiaru terytorialnego (*spatially blind policies*) oraz zintegrowanego rozpatrywania procesów rozwojowych. Prowadzi ono do tworzenia jednokierunkowych (brak interdyscyplinarności) działań niedostosowanych do lokalnych uwarunkowań (*one size fits all*). Podejściu temu towarzyszy rozdrobnienie systemów implementacyjnych prowadzące do powielania wysiłków realizacyjnych. Jego wadą, z punktu widzenia zarządzania terytorialnego, jest także wykluczanie z procesów realizacji podmiotów regionalnych i lokalnych. Powoduje to osłabianie efektywności, podczas gdy zasoby są ograniczone i nie powinny być przeznaczane wielokrotnie na ten sam cel.

Interwencji publicznej – zarówno horyzontalnej jak i sektorowej – musi w pierwszej kolejności towarzyszyć zrozumienie trendów rozwoju terytorialnego a następnie zastosowanie możliwie

³⁶ Jest jedną z zasad traktatowych nowego Traktatu Lizbońskiego, która stanowi, iż UE „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”.

³⁷ Podczas Nieformalnego Spotkania Ministrów ds. Spójności Terytorialnej w Lipsku – maj 2007 r.

³⁸ COM (2008) 616, z dn. 6.10.2008 r.

adekwatnego podejścia. Podejście to z założenia powinno być zintegrowane, ułatwiające połączenie różnorodnych (wielosektorowych) środków wsparcia niezbędnych do uruchomienia inicjatyw rozwojowych zorientowanych na kwestie takie jak: jakość życia, usługi i dobra publiczne, otwartość na innowacje i przedsiębiorczość, itp..

Sektorowe polityki powinny wykorzystywać potencjał polityki regionalnej w zakresie terytorialnego i zintegrowanego podejścia oraz zasadę partnerstwa pozwalającą na zaangażowanie wszystkich bez wyjątku aktorów procesów rozwojowych.

Ważnym źródłem informacji o możliwych rozwiązaniach pozwalających na silniejsze ukierunkowanie polityk publicznych na wymiar terytorialny są tzw. *methodological principles*³⁹ zawarte w dokumencie wypracowanym i przyjętym przez Ministrów UE-27 ds. polityki spójności w ramach prac francuskiej Prezydencji w Radzie UE. Dokument ten podkreśla konieczność: (1) uwzględniania oddziaływania terytorialnego kluczowych strategii i polityk sektorowych już na etapie ich planowania strategicznego, (2) poprawy komplementarności oraz powiązań między kluczowymi strategiami a politykami sektorowymi oraz polityką spójności, (3) pogłębiania wiedzy nt. oddziaływania terytorialnego kluczowych strategii i polityk sektorowych przez prowadzenie wszelkich niezbędnych analiz i badań oraz przez zapewnienie monitorowania i oceny decyzji mających oddziaływanie terytorialne na podstawie dostosowanych do tego celu wskaźników, (4) zorganizowania właściwej koordynacji na poziomach wspólnotowym i krajowym, (5) wspierania i promowania podejścia terytorialnego oraz projektów terytorialnych w odniesieniu do całości polityk sektorowych o silnym oddziaływaniu terytorialnym.

Sposób zdefiniowania celów polityki regionalnej (ich ukierunkowanie, koncentracja i zasięg geograficzny) będzie w znacznym stopniu determinował przyszły kształt tej polityki – czy będzie ona kluczową polityką rozwojową ukierunkowaną na zwiększanie konkurencyjności regionów/terytoriów przez wspieranie i kreowanie ich endogenicznych potencjałów (nowy paradygmat) czy też polityką kompensacyjną i redystrybucyjną zorientowaną przede wszystkim na niwelowanie różnic w poziomie zamożności.

³⁹ Contribution of the ministers in charge of spatial planning and the cohesion policy gathered in Marseilles on 26 November 2008: *Methodological contribution to the analysis of sector-based policies - recommendations for taking into account the territorial dimension in the key dossiers*.

3. NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ DO ROKU 2020

Podstawą programowania i realizacji efektywnej polityki regionalnej są: analiza stanu, trendów i prognoz społeczno-gospodarczych kraju i jego regionów oraz określenie na tej podstawie najważniejszych wyzwań, przed którymi ta polityka staje w wyznaczonym horyzoncie czasowym. W ostatnich kilku latach próby określenia wyzwań przed jakimi stoją polityki publiczne ukierunkowane terytorialnie, przeprowadziła zarówno KE, Bank Światowy, jak i w odniesieniu do krajów członkowskich OECD. Badania te różnią się między sobą w podejściu do analizowanych zagadnień, jak i w określaniu nadchodzących wyzwań. Istotne jest zatem, aby w odniesieniu do zidentyfikowanych wyzwań europejskich i globalnych uwzględnić najważniejsze wyzwania z punktu widzenia polskiej polityki regionalnej.

Przedstawiony poniżej zestaw wyzwań do roku 2020 łączy obydwie wymiary, europejski i krajowy⁴⁰. Został on przygotowany na podstawie przeprowadzonej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, dokonanej w różnych skalach przestrzennych⁴¹ oraz w odniesieniu do czynników rozwojowych o pierwszorzędym znaczeniu dla konkurencyjności polskich regionów. Przy określaniu listy wyzwań polityki regionalnej uwzględniono także strategiczne wyzwania dla rozwoju całego kraju sformułowane w raporcie *Polska 2030*.

Jak wskazuje większość analiz Polskę, mimo fluktuującego, ale na tle innych krajów UE trwałego wzrostu gospodarczego, charakteryzują niskie wartości wskaźników określających poziom konkurencyjności i perspektywy rozwojowe tj.: poziom zatrudnienia, jakość siły roboczej, poziom wyposażenia infrastrukturalnego, poziom innowacyjności czy sprawność i jakość funkcjonowania administracji publicznej oraz jakość kapitału społecznego. Polska notuje dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, szczególnie wysokie po akcesji do UE (wzrost PKB dwukrotnie wyższy w latach 2004-2008 - 6% niż w 2000-2003 - 2,7%). W rezultacie poziom PKB *per capita* w Polsce⁴² w stosunku do średniej UE-27 wzrósł w okresie od 1999 do 2008 roku z 48,6% do 56,4%. Konwergencja zewnętrzna w latach 2004-2007⁴³ zachodzi także na poziomie województw, ale skala tych zmian jest zróżnicowana: od 0,9 p.p.⁴⁴ (śląskie) do 10 p.p. (mazowieckie). Mazowieckie, które w 2007 r. osiągnęło 87,1% średniej UE jest zdecydowanym liderem wzrostu, a kolejne cztery województwa: dolnośląskie, śląskie, wielkopolskie i pomorskie przekroczyły poziom 54%. W latach 2000-2007 stanowiły one grupę 5 najbogatszych województw i rozwijały się przeciętnie szybciej niż grupa 5 województw Polski wschodniej, wśród których żadne nie przekroczyło poziomu 43% średniej UE⁴⁵. Wyraźnie widoczna jest najsłabsza pozycja zachodniopomorskiego w dłuższym okresie, które nieznacznie zaczyna odrabiać dystans do średniej UE (0,8 p.p. w latach 1999-2007, w stosunku do -0,8 p.p. w latach 1999-2006).

⁴⁰ W ich przygotowaniu zostały uwzględnione wnioski i analizy zawarte m.in w następujących dokumentach: *Regiony 2020. Ocena przyszłych wyzwań regionów UE*. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, listopad 2008 r., SEC(2008) 2868 final, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, OECD 2009, *World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography*, The World Bank, *Rozwój Regionalny w Polsce*, MRR, maj 2009 r., *Raport Strategiczny Polska 2009*, MRR, grudzień 2009 r., *Trendy rozwojowe regionów*, W. Dziemianowicz, J. Łukomska, A. Górską, M. Pawluczuk, Geoprofit, Warszawa, styczeń 2009 r.

⁴¹ Diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej zawiera załącznik 5.

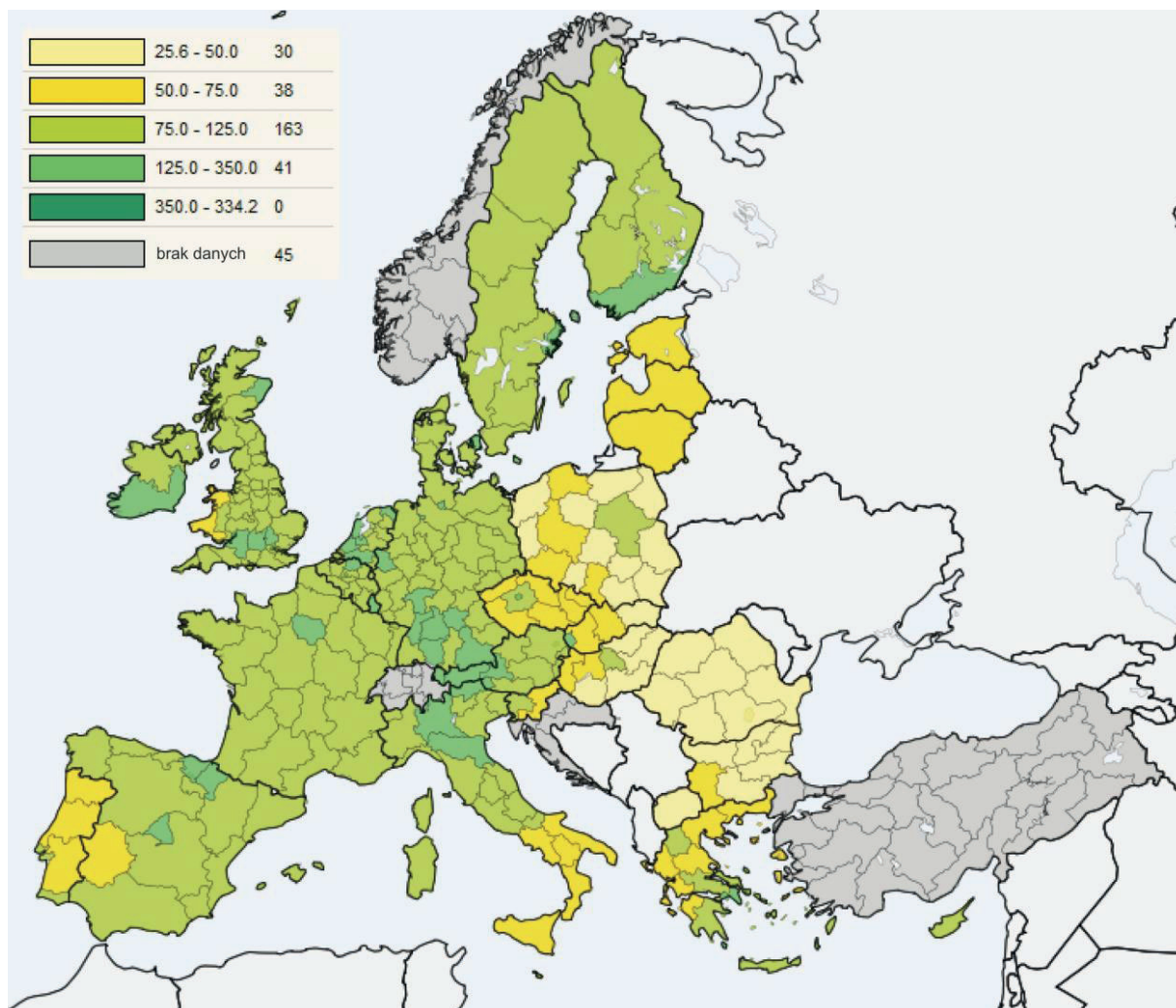
⁴² Z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej walut.

⁴³ Tj. zmniejszanie dystansu w poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do średniej unijnej.

⁴⁴ Punkty procentowe.

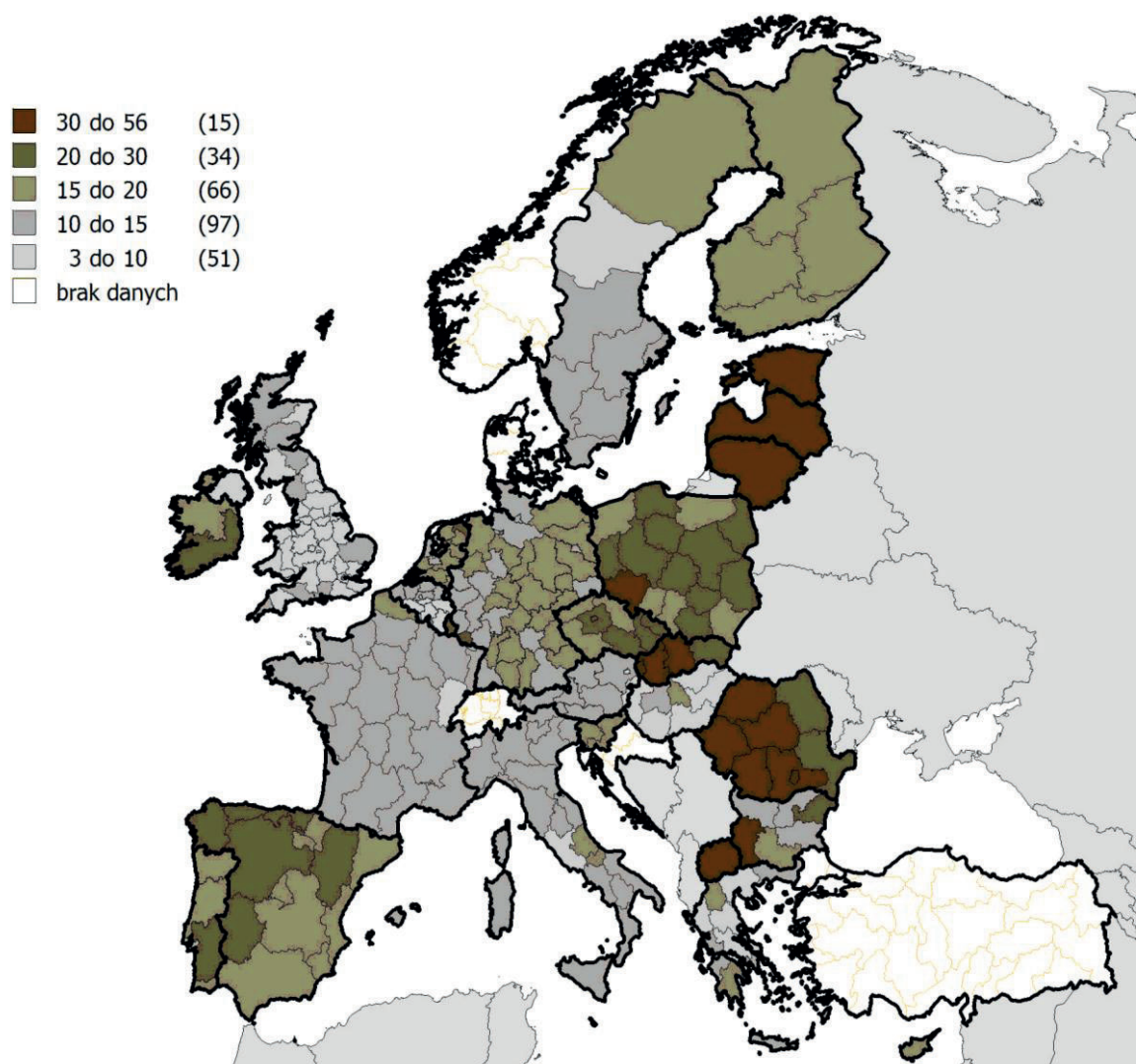
⁴⁵ Źródło: EUROSTAT.

Mapa 1. PKB *per capita* w % w krajach UE na poziomie NTS 2 w stosunku do średniej UE (2007 r.) wg PPS



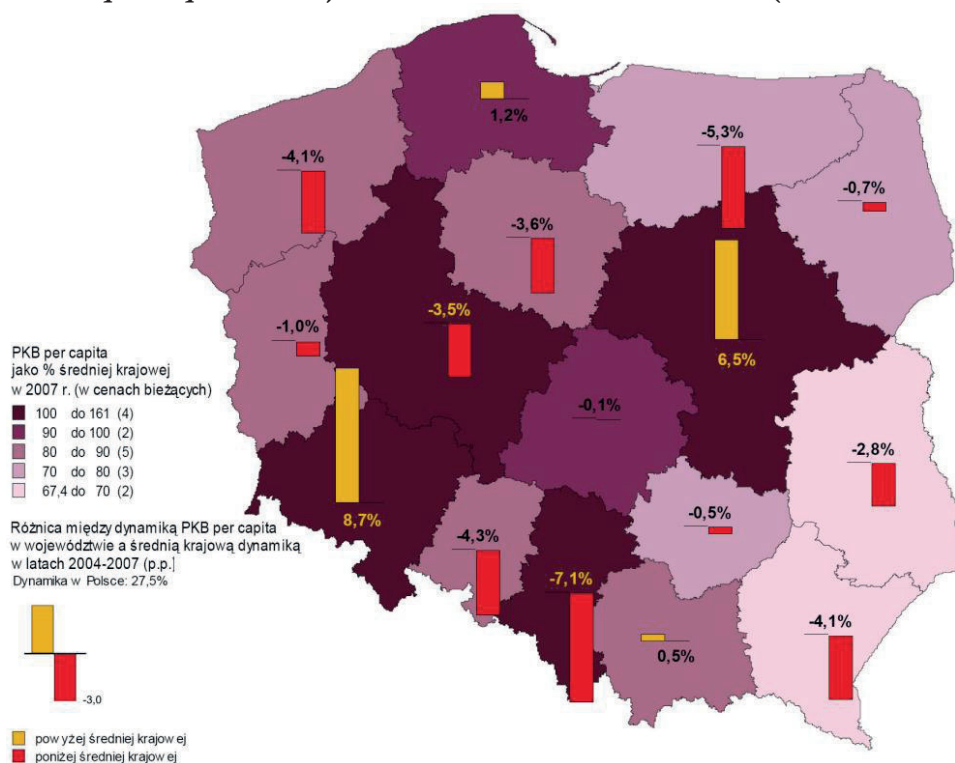
Źródło: EUROSTAT.

Mapa 2. Zmiana PKB *per capita* w % w krajach UE na poziomie NTS 2 w latach 2004-2007 wg PPS



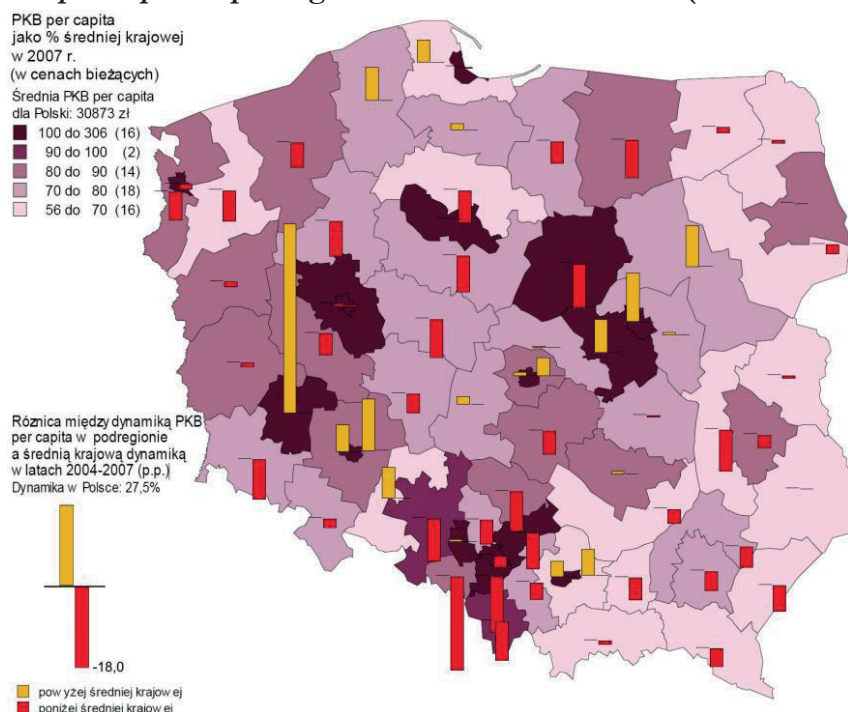
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie danych EUROSTAT.

Mapa 3. PKB *per capita* w województwach w latach 2004-2007 (w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych (BDR) Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

Mapa 4. PKB *per capita* w podregionach w latach 2004-2007 (w cenach bieżących)



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

Wewnątrz kraju obserwowana jest od wielu lat utrwalająca się koncentracja wzrostu gospodarczego oraz potencjału wytwórczego w kilku województwach najsilniejszych pod

względem ekonomicznym⁴⁶. Przy czym na uwagę zasługuje fakt, że wyłącznie w czterech województwach w latach 2004-2007 dynamika PKB *per capita* znajdowała się powyżej średniej krajowej dynamiki wzrostu, co wskazuje na znaczące zróżnicowania i koncentrację zarówno w kontekście udziału poszczególnych województw w generowaniu wzrostu gospodarczego, jak i samej dynamiki wzrostu. Kumulacja wzrostu gospodarczego jest jeszcze bardziej widoczna na poziomie niższych jednostek statystycznych, tj. podregionów (NTS 3). Fakt, że tylko 16 na 66 podregionów plasuje się powyżej średniej, dowodzi znacznej asymetrii i zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego. Świadczy to o zwiększaniu się zróżnicowań w zakresie wskaźników społeczno-gospodarczych mierzonych na różnych poziomach odniesienia, ale jednocześnie dzięki zwiększonym po wejściu do UE wydatkom inwestycyjnym dochodzi do równoległego zmniejszania się zróżnicowań w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego w takich obszarach, jak gospodarka wodna (wodociągi, oczyszczalnie ścieków, kanalizacja), edukacja podstawowa, rekreacja i sport, czy jakość dróg lokalnych.

Koncentracja PKB i wzrostu tylko w pewnych obszarach kraju wskazuje na to, że udział polskich regionów i generalnie całej polskiej przestrzeni w osiąganiu celów rozwojowych kraju – wzrostu i zatrudnienia – jest bardzo zróżnicowany. Regiony o konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarce, a przede wszystkim największe i najbardziej dynamiczne aglomeracje (z wyjątkiem Szczecina) położone na ich terenie, w większym stopniu korzystają z globalizacji i integracji z UE, tym samym stając się w wymiarze przestrzennym głównymi kreatorami wzrostu i zatrudnienia. Natomiast pozostałe regiony – bez zdolności do włączenia się do konkurencji opartej na wiedzy i przewagach konkurencyjnych (w miejsce komparatywnych) – mogą być narażone na ograniczenia wzrostu gospodarczego i nie skorzystają z tych procesów.

Jak wskazuje raport *Polska 2030*, w perspektywie najbliższych kilkunastu lat zaistnieje w Polsce zasadnicza potrzeba prowadzenia polityki rozwojowej polegającej na zwiększaniu konkurencyjności gospodarki polskiej przez uruchamianie niewykorzystanych zasobów pracy, absorpcję i tworzenie innowacji (wzmocnienie sektora naukowo-badawczego i jego związków z przedsiębiorstwami), stymulowanie rozwoju kapitału społecznego, zapewnianie odpowiednich warunków technicznych (rozbudowa i modernizacja infrastruktury) oraz instytucjonalnych (zmiany w systemie zarządzania w sektorze publicznym) dla zwiększania poziomu inwestycji, a także wsparcie dla zmian w sferze struktury wytwarzania PKB (w kierunku zwiększania udziału sektorów o wyższej wartości dodanej) oraz struktury zatrudnienia (w sektorach bardziej produktywnych oraz nowych sektorach gospodarki wynikających z realizacji zasady „zielonego wzrostu”).

Taka strategia rozwojowa oznacza konieczność ponownego spojrzenia na polską przestrzeń, problematykę rozwoju regionalnego i politykę regionalną rozumianą jako instrument realizacji celów rozwojowych kraju zdefiniowanych w odniesieniu do przestrzeni.

Potrzeby szybkiego rozwoju wymagają skoncentrowania uwagi polityki regionalnej na maksymalnym wykorzystaniu potencjałów rozwojowych poszczególnych regionów i wszystkich innych terytoriów dla powodzenia strategii ogólnorozwojowej.

Kwestia – jak najlepiej wykorzystać ten potencjał dla kreowania wzrostu i zatrudnienia, koncentrując się na zwiększaniu szans regionów do konkurowania w skali europejskiej i zapewniając jednocześnie szanse uczestniczenia w tych procesach wszystkim mieszkańcom kraju niezależnie od miejsca zamieszkania oraz nie dopuszczając do nadmiernych, nieakceptowalnych społecznie i politycznie zróżnicowań – jest największym i najbardziej strategicznym dylematem polityki regionalnej w perspektywie kilkunastu najbliższych lat.

⁴⁶ Udział 5 województw wnoszących największy wkład do tworzenia PKB (mazowieckiego, śląskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i małopolskiego), wzrósł z 58,2% w 2000 r. do 59,6% w 2007 r., przy czym udział województwa mazowieckiego zwiększył się z 20,2% w roku 2000 do 21,7% w roku 2007.

Można zarysować jednocześnie kilka obszarów strategicznych wyzwań, na które polityka regionalna – wspierająca konkurencyjność regionów i zapewniająca spójność terytorialną kraju – musi odpowiedzieć za pomocą rozwiązań szczegółowych. Możemy do nich zaliczyć⁴⁷:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów.2. Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych. |
|---|
3. Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji.
 4. Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.
 5. Poprawa jakości zasobów pracy.
 6. Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.
 7. Ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych.
 8. Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego dla rozwoju regionalnego.
 9. Wspieranie rozwoju kapitału społecznego.
 10. Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju.
 11. Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Wymienione wyżej wyzwania odnoszą się do całej polityki rozwoju. Jednakże mają zróżnicowany charakter z uwagi na swój wymiar przestrzenny i tematyczny. Pierwsze dwa wyzwania mają charakter przestrzenny natomiast pozostałe wyzwania wymiar tematyczny z jednoczesnym wskazaniem wymiaru terytorialnego. Powoduje to, że wyzwania przenikają się wzajemnie i uzupełniają. Dlatego oddziaływanie przestrzenne wymienionych wyzwań w zależności od poszczególnych terytoriów i regionów będzie zróżnicowane. Dla poszczególnych terytoriów w zależności od ich charakterystyki i sytuacji społeczno-gospodarczej dane wyzwanie z punktu widzenia polityki regionalnej będzie istotne bądź nie. Natomiast z punktu widzenia polityki rozwoju istotne będą wszystkie wyzwania. Poszczególne wyzwania w zależności od ich znaczenia dla regionów i terytoriów wymagały będą zatem odpowiednio dobranej interwencji polityki regionalnej i skoordynowanej interwencji polityk sektorowych o silnym ukierunkowaniu terytorialnym. Jednak nie wszystkie działania istotne z punktu widzenia polityk sektorowych będą objęte obszarem zainteresowania polityki regionalnej. Polityka regionalna nie powinna zastępować interwencji polityk sektorowych, a jedynie je uzupełniać i koordynować w wymiarze terytorialnym. Wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi wyzwaniami polityki regionalnej zostały zaprezentowane w tabeli nr 2.

⁴⁷ Kolejność wyzwań nie odzwierciedla skali ich ważności dla realizacji polityki regionalnej.

Tabela 2. Wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi wyzwaniami polityki regionalnej

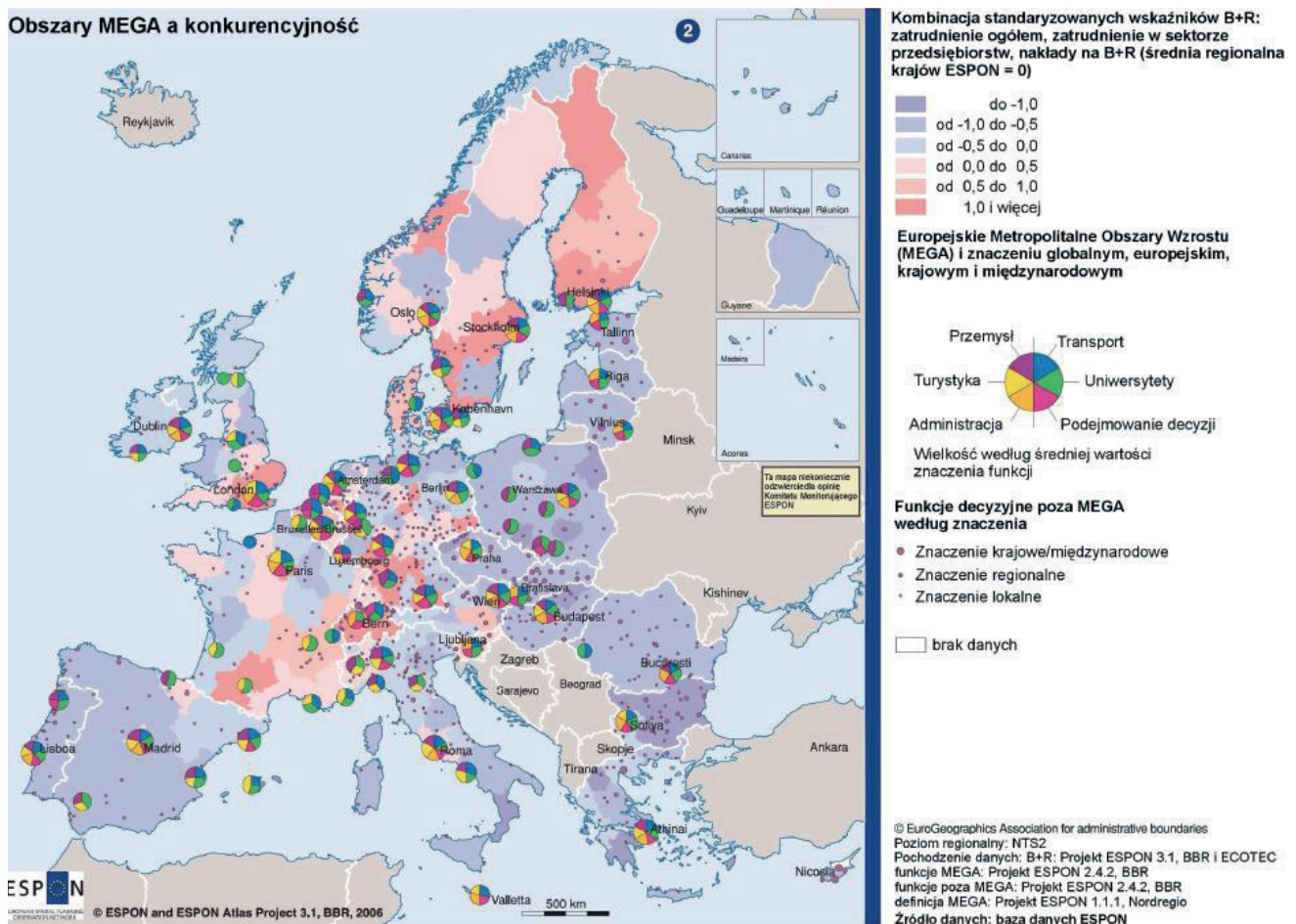
| WYMIAR TEMATYCZNY – WYZWANIA SEKTOROWE | | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|---|---|---|---|---|---|--|
| | Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji | Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy | Poprawa jakości zasobów pracy | Odpowiedz na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego | Ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych | Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego dla rozwoju regionalnego | Wspieranie rozwoju kapitału społecznego | | Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju | Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym |
| Wzrost i zatrudnienie | Tworzenie innowacji | Aktywizacja pokolenia seniorów, uczenie się przez całe życie oraz wydłużenie okresu aktywności zawodowej | Zwiększenie efektywności nauczania szkolnictwa wyższego oraz większe powiązanie środowisk biznesu, edukacji, nauki i kultury | Tworzenie i rozwój nowoczesnych technologii energetycznych | Rozwój i modernizacja infrastruktury energetycznej, zwiększenie wykorzystania OZE, poprawa efektywności energetycznej | Wykorzystanie zasobów kultury i turystyki dla rozwoju regionalnego | Wykorzystanie zasobów kultury dla, tworzenia kapitału społecznego | Stymulowanie procesów wzrostu zaufania społecznego oraz zwiększenie troski o dobro wspólne | Zwiększenie potencjału kreatywnego i intelektualnego | Zwiększenie potencjału administracji etc. |
| | | | | | | | | | | |
| | Dyfuzja innowacji | Zwiększenie dostępności do dóbr i usług publicznych oraz mobilności zawodowej | Zwiększenie efektywności szkół wyższych zawodowych o charakterze regionalnym | Zwiększenie efektywności szkół | | Ochrona i zachowanie środowiska przyrodniczego | | | | |
| Absorpcja innowacji | | Zwiększenie dostępności do dóbr i usług publicznych oraz mobilności zawodowej | Zwiększenie dostępności do edukacji przedszkolnej oraz zwiększenie efektywności nauczania na poziomach podstawowym i średnim | | Wykorzystanie endogenicznych potencjałów przyrodniczych | Wykorzystanie zasobów kultury dla zwalczania problemów społecznych | | | Wspieranie aktywności obywatelskiej | |
| | | | | | | | | | | |
| WYMIAR PRZESTRZENNY - WYZWANIA TERYTORIALNE | | | | | | | | | | |
| Wzrost i zatrudnienie | Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji | Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy | Poprawa jakości zasobów pracy | Odpowiedz na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego | Ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych | Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego dla rozwoju regionalnego | Wspieranie rozwoju kapitału społecznego | Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju | Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym | |
| | | | | | | | | | | |
| Wzrost i zatrudnienie | Tworzenie innowacji | Aktywizacja pokolenia seniorów, uczenie się przez całe życie oraz wydłużenie okresu aktywności zawodowej | Zwiększenie efektywności nauczania szkolnictwa wyższego oraz większe powiązanie środowisk biznesu, edukacji, nauki i kultury | Tworzenie i rozwój nowoczesnych technologii energetycznych | Rozwój i modernizacja infrastruktury energetycznej, zwiększenie wykorzystania OZE, poprawa efektywności energetycznej | Wykorzystanie zasobów kultury i turystyki dla rozwoju regionalnego | Wykorzystanie zasobów kultury dla, tworzenia kapitału społecznego | Stymulowanie procesów wzrostu zaufania społecznego oraz zwiększenie troski o dobro wspólne | Zwiększenie potencjału kreatywnego i intelektualnego | Zwiększenie potencjału administracji etc. |
| | | | | | | | | | | |
| Absorpcja innowacji | | Zwiększenie dostępności do dóbr i usług publicznych oraz mobilności zawodowej | Zwiększenie efektywności szkół wyższych zawodowych o charakterze regionalnym | Zwiększenie efektywności szkół | | Wykorzystanie zasobów kultury dla zwalczania problemów społecznych | | | Wspieranie aktywności obywatelskiej | |
| | | | | | | | | | | |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wniosków z oceny ex ante KSRR

1. Lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów.

Polska notuje dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, charakteryzujące się wyraźną koncentracją w najsilniejszych pod względem ekonomicznym aglomeracjach i w największych miastach, które stały się motorami wzrostu gospodarki krajowej i tworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym głównymi obszarami promocji zmian strukturalnych. Zgodnie z danymi OECD⁴⁸, sytuacja taka jest wypadkową silnej koncentracji czynników decydujących o poziomie konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej (kapitał społeczny, jakość nauczania, innowacyjność, produktywność itp.) co powoduje, że województwa czy podregiony, w których zlokalizowane są najważniejsze miasta mają największy udział w generowaniu wzrostu gospodarczego (i tak np. Warszawa ze swoim 4,5% udziałem w populacji całego kraju generuje 13,5% PKB, a cały obszar funkcjonalny Warszawy 16% PKB). Najbardziej znaczącymi polskimi miastami, które łączą wysoki poziom rozwoju, szybki wzrost i silne, pozytywne oddziaływanie na otoczenie regionalne, obok Warszawy są: Kraków, Wrocław, Poznań, Konurbacja Górnośląska, Trójmiasto oraz Łódź. Ośrodki te, wraz ze Szczecinem, który mimo dużego wkładu w krajowe PKB i zatrudnienie w ostatnich latach rozwijał się wolniej i napotyka na szereg problemów rozwojowych, w opracowaniach ESPON są wymieniane wśród 76 najważniejszych ośrodków miejskich UE (tzw. MEGA).

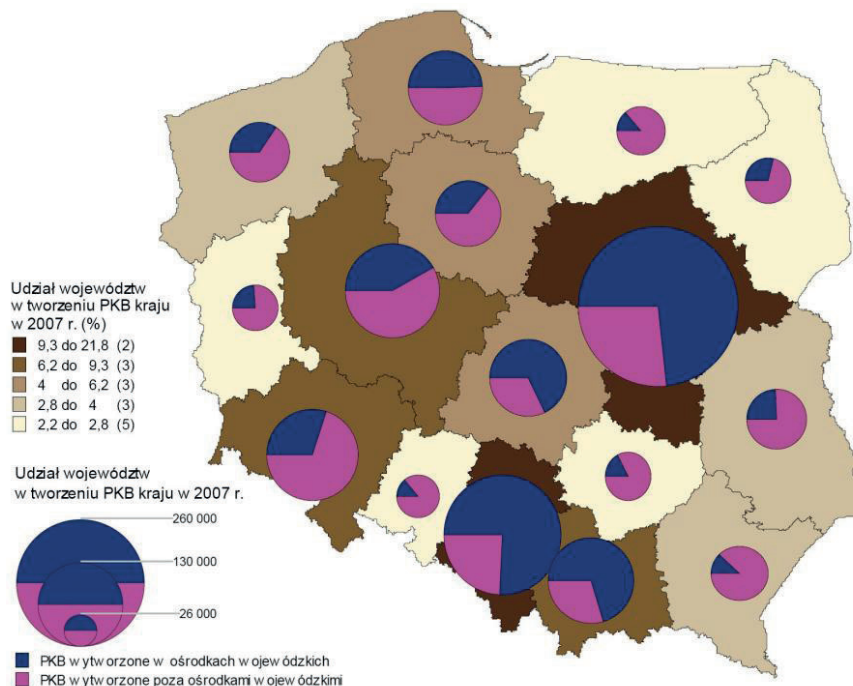
Mapa 5. Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu (MEGA) o znaczeniu globalnym, europejskim, krajowym i międzynarodowym (2006 r.)



Źródło: Atlas Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON) – Struktura terytorium Europy, Październik 2006 r.

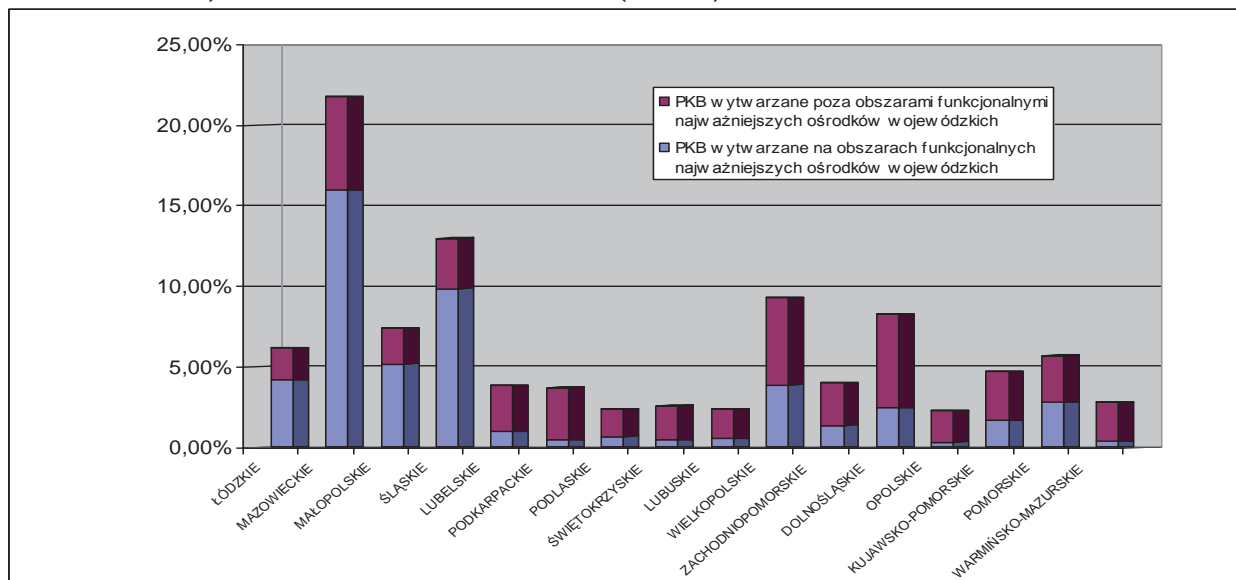
⁴⁸ Przeglądy Terytorialne OECD, Polska, listopad 2008 r.

Mapa 6. Udział poszczególnych obszarów funkcjonalnych najważniejszych ośrodków wojewódzkich w tworzeniu PKB w stosunku do reszty regionu i kraju (2007 r.)⁴⁹



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

Wykres 1. Udział poszczególnych obszarów funkcjonalnych najważniejszych ośrodków wojewódzkich w tworzeniu PKB (2007 r.)



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

⁴⁹ Każdy z okręgów (średnica proporcjonalna do udziału PKB poszczególnego województwa w PKB kraju), wskazuje szacowany podział na: PKB województwa tworzone w funkcjonalnym obszarze ośrodków wojewódzkich (kolor niebieski) oraz poza tymi obszarami (kolor fioletowy). Udział PKB tworzonego w funkcjonalnym obszarze ośrodków wojewódzkich oszacowano przez zaliczenie do tego obszaru: miasta wojewódzkiego oraz przyległych powiatów o gęstości zaludnienia powyżej 150 osób/km². Następnie obszarowi funkcjonalnemu przyporządkowano wielkości PKB poszczególnych NTS 3 na podstawie proporcji liczby ludności miasta wojewódzkiego oraz powiatów o gęstości zaludnienia powyżej 150 osób/km² w ludności całego województwa. Konieczność szacowania PKB wynika z tego, że najniższym poziomem statystycznym, dla którego liczone jest PKB jest NTS 3, natomiast nie wszystkie miasta wojewódzkie stanowią jednostkę NTS 3.

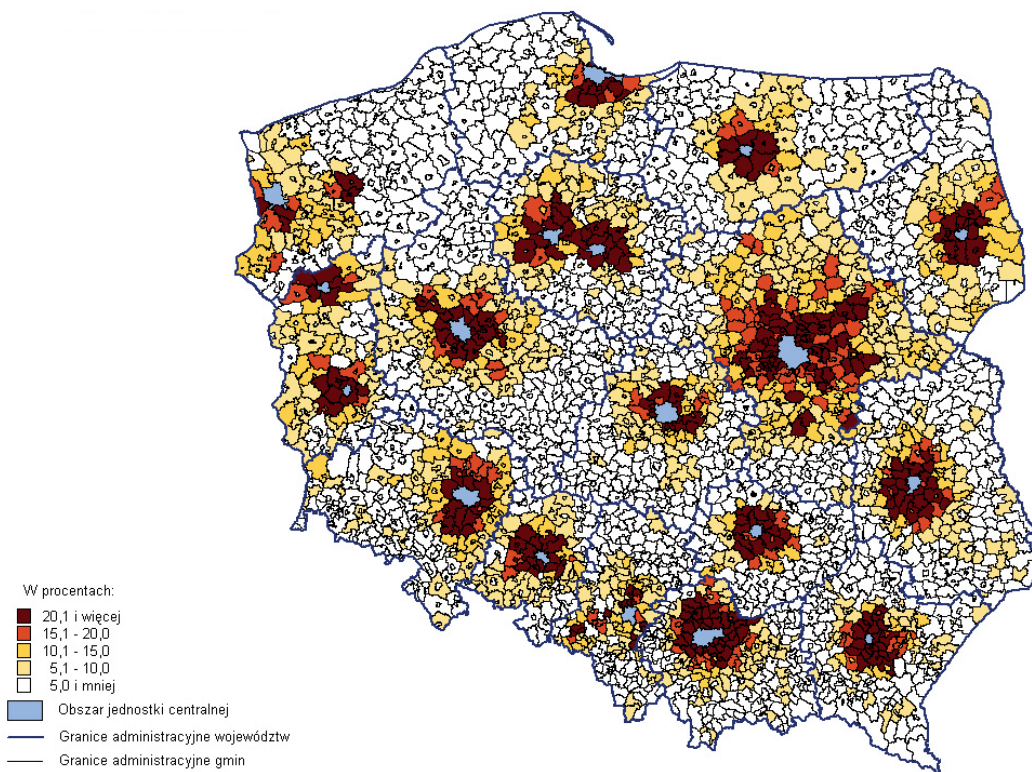
Przyjęty w Polsce w 1999 roku model ustrojowy o charakterze rządowo-samorządowym wprowadzający 16 województw wzmocnił znaczenie części miast, ważnych dla rozwoju procesów rozwojowych na poziomie wojewódzkim, jak i ponadregionalnym czy krajowym. Było to wynikiem decyzji o umiejscowieniu w tych ośrodkach władz rządowych i samorządowych, co sprzyjało koncentracji w nich wielu funkcji społecznych i gospodarczych. W związku z tym, z punktu widzenia polityki regionalnej najważniejsze obszary miejskie to Warszawa oraz miasta wojewódzkie, z uwzględnieniem par stolic województw: Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego oraz Bydgoszczy i Torunia.

Najważniejsze dla rozwoju obszary miejskie to nie tylko obszary o największym znaczeniu społeczno-gospodarczym, naukowym i kulturowym, są one również centrami przyciągającymi kapitał materialny i ludzki, za pośrednictwem których regiony konkurują w przestrzeni międzynarodowej. Tworzenie warunków, w ramach polityki regionalnej i innych koordynowanych przez nie polityk publicznych, dla lepszego wykorzystania potencjału miast wojewódzkich jako „węzłów sieci miejskiej” w Polsce oraz włączenie ich w konkurowanie z najważniejszymi ośrodkami w Europie i na świecie, jest jednym z najważniejszych, determinowanych przestrzennie wyzwań rozwojowych. Warunkuje to m.in. wymianę doświadczeń i *know-how* z zarządzania publicznego, współdziałanie instytucji naukowych i gospodarczych, które mogą przyczynić się do podniesienia rangi tych obszarów oraz zapewnienia stabilnego wzrostu gospodarczego całego kraju.

Generowany przez obszary funkcjonalne najważniejszych ośrodków wojewódzkich wzrost gospodarczy (w 2007 r. stanowił udział ok. 51% krajowego PKB, patrz: Mapa 6 i Wykres 1) powinien zostać wykorzystany przez inne obszary. Korzyści z rozwoju największych miast mogą być przenoszone przez przenikanie i uzupełnianie zasobów z ich obszarów na obszar innych miast stanowiących główne węzły policentrycznego systemu osadniczego kraju i na sąsiednie obszary zurbanizowane oraz o charakterze rolniczym.

Obszary funkcjonalne najważniejszych ośrodków wojewódzkich z uwagi na swoje walory ekonomiczne i społeczne (wysoki dostęp do usług publicznych, wysokie zarobki, niski poziom bezrobocia) są magnesem przyciągającym zasoby ludzkie z innych obszarów województwa. Osoby te opuszczają miejsce swojego zamieszkania i czasowo przenoszą się do największych ośrodków miejskich. Pozyskane dochody oraz zdobyta wiedza i doświadczenie transferowane są następnie na inne obszary, generując tym samym wzrost gospodarczy i sprzyjają rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych (mapa 7).

Mapa 7. Udział przyjeżdżających do pracy do miast wojewódzkich w liczbie zatrudnionych w gminie w 2006 r. w %



Źródło: GUS - Ośrodek Statystyki Miast w Poznaniu, na zlecenie MRR.

Jednak, jak wynika z przeprowadzonych analiz, na pewnych obszarach Polski następuje koncentracja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych takich jak: bezrobocie, względne ubożenie ludności, niska produktywność, nieefektywny system edukacji, odpływ ludności, niska dostępność terytorialna. Tam gdzie zjawiska te są skorelowane z małymi możliwościami restrukturyzacji oraz niską jakością instytucji publicznych, istnieje zagrożenie osłabienia wzrostu i możliwości korzystania ze zjawiska rozprzestrzeniania procesów rozwojowych z obszarów miejskich, co prowadzić może do pogarszania się ich pozycji konkurencyjnej, zmniejszenia udziału w procesach rozwojowych i w konsekwencji trwałej społecznej i ekonomicznej marginalizacji.

Na obszarach o słabych możliwościach absorpcji proces rozprzestrzeniania procesów rozwojowych jest mniej skuteczny i uwarunkowany wieloma czynnikami natury ekonomicznej (innowacyjność), społecznej (zasoby ludzkie) i przestrzennej (dostępność terytorialna) oraz czynnikami dotyczącymi zagospodarowania infrastrukturalnego. Ich rozwój musi być odpowiednio wspierany i ukierunkowany terytorialnie w zależności od stanu wyjściowego na danym terytorium. Odpowiednie budowanie zdolności do absorpcji procesów rozwojowych jest więc drugą składową wyzwania polityki regionalnej związanego z rolą największych obszarów miejskich.

2. Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych.

Zróznicowanie tempa wzrostu województw przyczyniło się do pogłębienia dysproporcji między regionami, jak również wewnątrz nich (co jest szczególnie widoczne na poziomie NTS 3). W 1999 r. relacja PKB *per capita* między województwem najbogatszym (mazowieckim), a

najbiedniejszym (lubelskie) wynosiła 2,18, w 2003 r. wzrosła do 2,20, a w 2007 r. wynosiła już 2,36. W stosunku do takich krajów jak: Francja, Wielka Brytania, czy Belgia, gdzie wskaźnik ten przekroczył 3, wzrost dysproporcji między polskimi województwami nie jest tak wysoki, jednak dysproporcje wewnątrzregionalne w układzie krajowym kształtują się na wysokim poziomie i stanowią jedno z najwyższych w obrębie krajów OECD.

Dysproporcje terytorialne zarówno w Polsce, jak i w UE charakteryzuje tendencja wzrostowa i wynika ona bezpośrednio z szybszego wzrostu gospodarczego generowanego przede wszystkim przez najważniejsze obszary miejskie. Nakierowanie większości działań polityki regionalnej na zahamowanie procesów prowadzących do zwiększenia dysproporcji terytorialnych, kosztem działań prorozwojowych byłoby w dobie globalizacji działaniami mało efektywnymi z punktu widzenia zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego i podniesienia jakości życia.

Oprócz obszarów najistotniejszych dla wzrostu gospodarczego gdzie koncentrują się determinanty rozwoju istnieją obszary, które w związku z kumulacją barier rozwojowych nie mają możliwości wykorzystania swoich zasobów przestrzennych w celu zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności i tym samym możliwości większej partycypacji w tworzeniu wzrostu gospodarczego. Niekorzystne procesy zachodzące na pewnych terytoriach pogarszają sytuację tych regionów, co uniemożliwia im samodzielne przełamanie niekorzystnych trendów i przejście na ścieżkę wysokiego wzrostu gospodarczego, opartego na innowacyjnych czynnikach konkurencyjności. Jedynym rozwiązaniem może być uruchomienie odpowiednich interwencji zewnętrznych eliminujących bariery rozwojowe i pozwalających w pełni wykorzystać potencjał endogeniczny danego regionu.

Istotne jest zatem zapewnienie odpowiedniego poziomu równowagi między wspieraniem obszarów generujących wzrost, a zapobieganiem procesom marginalizacji wynikającym z zapóźnień infrastrukturalnych, niedostosowanej do potrzeb rozwojowych struktury społecznej i gospodarczej, niskiej produktywności i innowacyjności. Procesy marginalizacji są silnie skoncentrowane terytorialnie na peryferyjnych obszarach wiejskich, obszarach poprzemysłowych, obszarach tracących funkcje gospodarcze, obszarach przygranicznych czy obszarach o niskiej dostępności transportowej, w szczególności na terenie Polski wschodniej. W układzie geograficznym zapobieganie marginalizacji musi być ograniczone tylko do wybranych obszarów i koncentrować się na przekształcaniach struktur gospodarczych w kierunku gospodarki opartej na wiedzy (GOW), na podniesieniu poziomu rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, na poprawie dostępu do dóbr i usług publicznych, które wpływają na rozwój potencjałów (takich jak: infrastruktura teleinformatyczna, edukacja, energia, zdrowie, kultura, wybrane usługi komunalne, infrastruktura transportowa) oraz na wzroście konkurencyjności.

Szansą dla terytoriów opóźnionych jest wykorzystywanie i wzmacnianie endogenicznych potencjałów dla rozwoju, przy jednoczesnym dostarczaniu egzogenicznych czynników wzrostu gospodarczego przez rozwój ośrodków pełniących funkcje wojewódzkie.

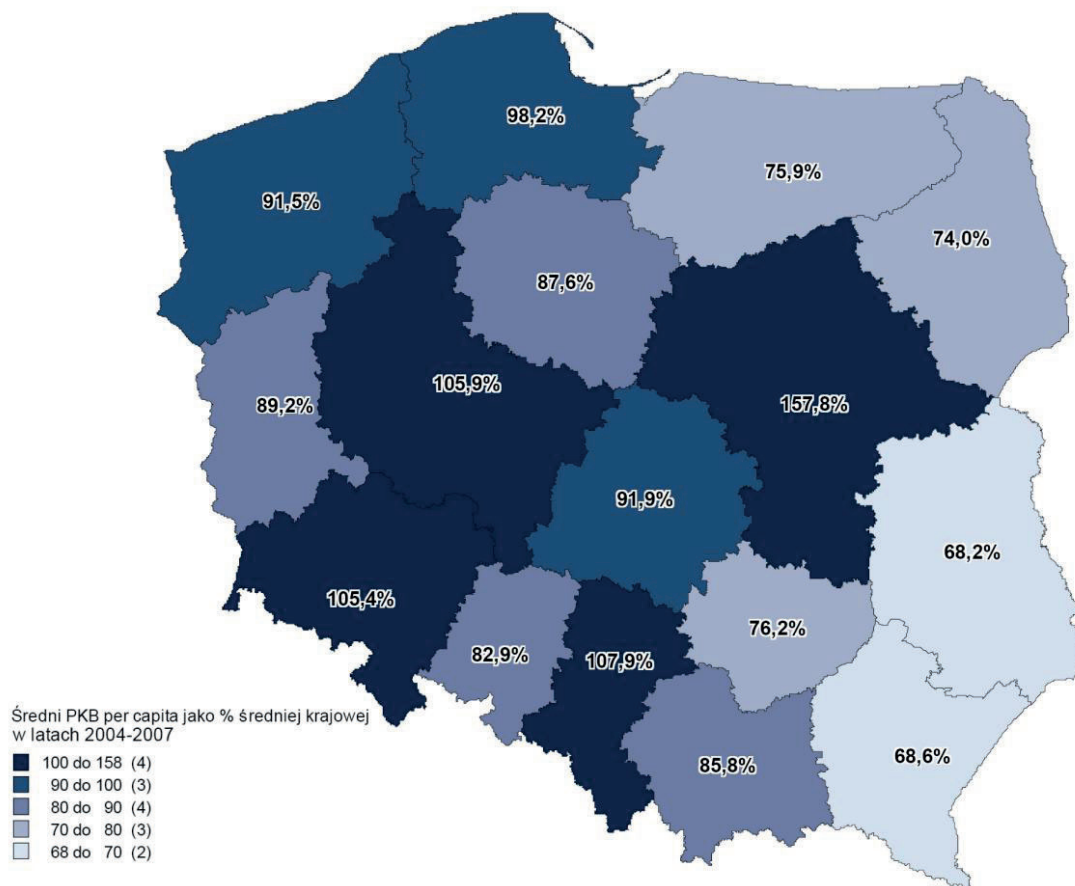
Zagrożenie marginalizacją dotyczy w zależności od przyczyny różnych terytoriów, charakteryzujących się zróżnicowanymi problemami, w związku z czym wyzwania dla różnego typu terytoriów będą odmienne i w odpowiedzi na nie polityka regionalna prowadzona z poziomu kraju obok działań wspomagających konkurencyjność regionalną (przez wsparcie dla największych obszarów miejskich i rozprzestrzenianie rozwoju na pozostałe obszary) powinna znaleźć dodatkowe instrumenty. Na tej podstawie wyszczególnia się następującego typu wyzwania odnoszące się do problemów skoncentrowanych przestrzennie:

- a) **zapewnienie województwom o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego odpowiedniego potencjału do zwiększenia udziału w tworzeniu wzrostu i zatrudnienia**

Województwa Polski wschodniej: podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie i warmińsko – mazurskie, mimo znaczącej poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej na przestrzeni ostatnich

lat nadal charakteryzują się niskim (najniższym w skali kraju i UE) poziomem rozwoju (PKB *per capita* wynosi poniżej 80% średniej krajowej), starzejącym się społeczeństwem, niższym niż reszta kraju poziomem wykształcenia, zapóźnieniami infrastrukturalnymi, niskim poziomem warunków życia (w tym dostępu do dóbr i usług), niską produktywnością wszystkich sektorów gospodarki oraz niską dostępnością transportową.

Mapa 8. Średnia wartość PKB *per capita* w cenach bieżących na poziomie województw w stosunku do średniej krajowej w latach 2004-2007



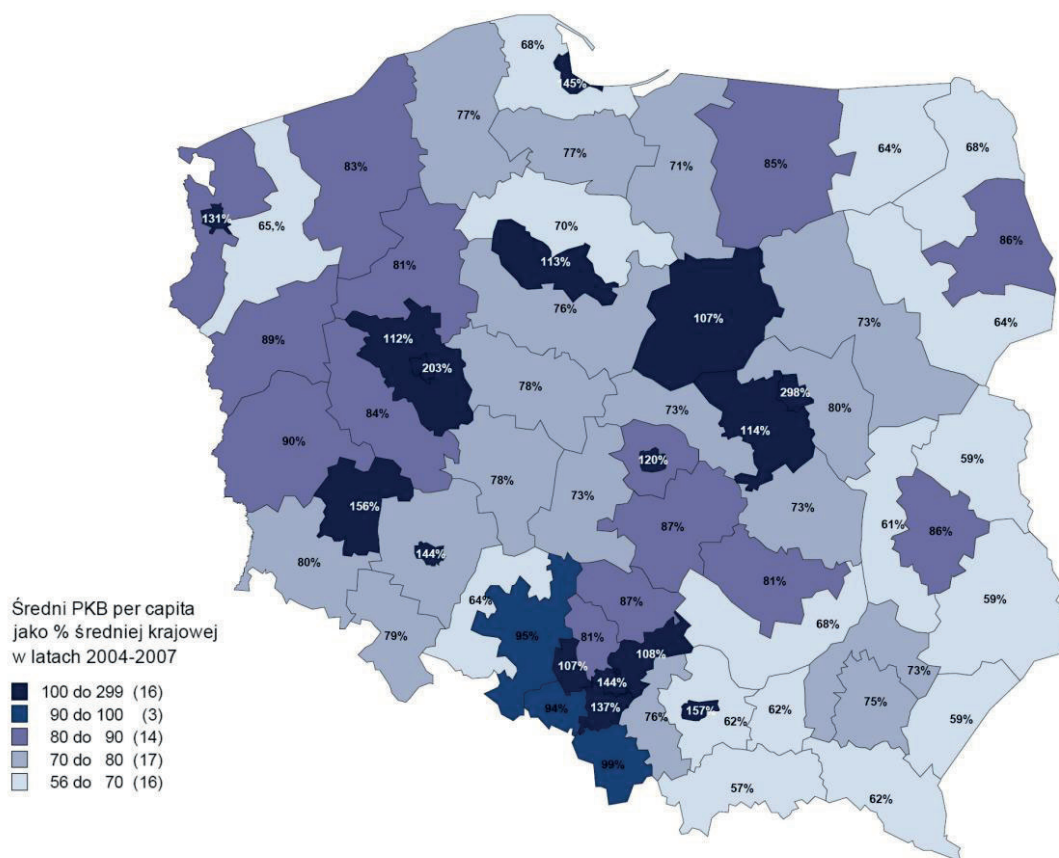
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

Rozwój społeczno-gospodarczy regionów Polski wschodniej nie jest jednolity, występują tam znaczące zróżnicowania wewnątrzregionalne, w szczególności pomiędzy podregionami gdzie poziom rozwoju nie odbiega znacząco od reszty kraju (mapa nr 9), a często je przewyższa (Białystok, Kielce, Lublin, Olsztyn), a resztą województwa.

Analiza trendów w zakresie wzrostu PKB oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego przeprowadzona na poziomie podregionów (NTS 3) wskazuje, że w każdym z powyższych województw istnieją obszary wzrostu (przede wszystkim miasta wojewódzkie i przylegające do nich obszary zurbanizowane), ale ich rola społeczno-gospodarcza jest zbyt mała, aby w istotny sposób wpływać na sytuację w całym województwie.

Uwidacznia to znaczące ograniczenia społeczno-gospodarcze wpływające negatywnie na rozprzestrzenianie procesów wzrostu płynących z obszarów wysoko rozwiniętych na pozostałe obszary. Powoduje to trudności w wykorzystaniu w pełni własnych potencjałów endogenicznych i zasobów, co mogłoby się odbyć w wyniku przeprowadzenia restrukturyzacji (zmiany struktury wytwarzania PKB w kierunku zwiększenia udziału sektorów o większej wartości dodanej, zmiany profilu nauczania, zwiększenia poziomu innowacyjności, podwyższenia jakości zasobów ludzkich).

Mapa 9. Średnia wartość PKB *per capita* w cenach bieżących na poziomie podregionów w stosunku do średniej krajowej w latach 2004-2007



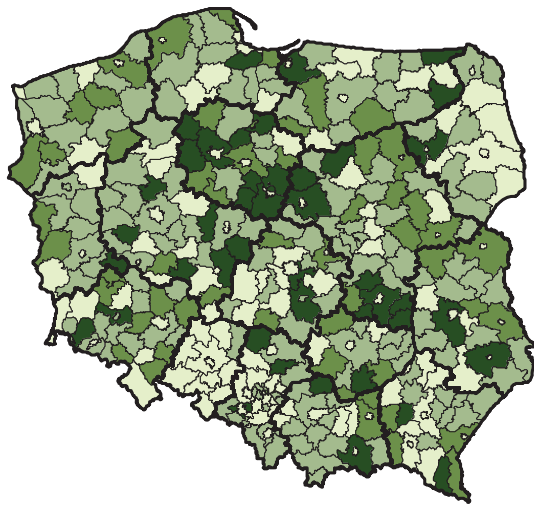
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

Problem obszarów o niskim poziomie PKB *per capita* położonych w pozostałych województwach ma charakter regionalny. W województwach tych (np. mazowieckim i śląskim) lub w ich pobliżu (opolskie) znajdują się obszary miejskie o wystarczającym potencjale, aby przy odpowiedniej polityce ukierunkowanej terytorialnie prowadzonej ze szczebla regionalnego (wspartej odpowiednią koordynacją polityk sektorowych) rozprzestrzeniać na tych obszarach procesy restrukturyzacyjne i rozwojowe.

b) zwiększenie perspektyw rozwojowych na zapóźnionych obszarach wiejskich o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej i najniższym poziomie dostępu mieszkańców do usług i dóbr warunkujących możliwości rozwojowe

Pewna grupa obszarów wyznaczona na podstawie kryterium zatrudnienia, funkcji gospodarczych i stopnia rozwoju społecznego na poziomie powiatów charakteryzuje się szczególnie niekorzystnymi wskaźnikami warunkującymi ich możliwości rozwojowe. Należą do nich: bardzo wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie, niska przedsiębiorczość, duży odsetek osób o niskim poziomie wykształcenia i niskich kwalifikacjach zawodowych, niski poziom instytucji publicznych, w tym administracji, niski poziom inwestycji oraz niski poziom wyposażenia infrastrukturalnego. Na niektórych z tych obszarów występuje także zjawisko depopulacji i odpływu osób w wieku produkcyjnym (w tym przede wszystkim kobiet). Są to głównie obszary wiejskie, które nie są w stanie zainicjować rozwoju w oparciu o własne siły ani też nie mogą liczyć, bez prowadzenia odpowiedniej polityki regionalnej, na skorzystanie z impulsów rozwojowych płynących z ośrodków wzrostu. Są one zbyt odległe, funkcje skoncentrowane w istniejącej sieci miast są niewystarczające, zbyt niski jest poziom dochodów własnych, zbyt niski poziom inwestycji w pozarolnicze działy gospodarki.

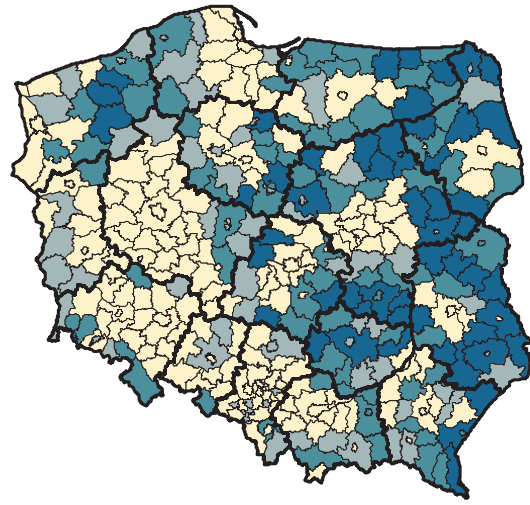
Mapa 10. Obszary wiejskie gdzie występuje kumulacja negatywnych wskaźników dostępu do usług i dóbr publicznych wg powiatów⁵⁰



Powiaty wg dostępności do usług publicznych

| | |
|--------------|-------|
| bardzo zła | (43) |
| zła | (56) |
| średnia | (153) |
| zadowalająca | (127) |

Mapa 11. Obszary wiejskie gdzie występuje kumulacja negatywnych wskaźników społeczno-gospodarczych wg powiatów⁵¹



Powiaty wg sytuacji społeczno-gospodarczej

| | |
|--------------|-------|
| bardzo zła | (52) |
| zła | (75) |
| średnia | (67) |
| zadowalająca | (185) |

Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS, Państwowej Komisji Wyborczej oraz Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk (IGiPZ PAN).

Z analizy wynika, że obszary wiejskie o najgorszym dostępie do dóbr i usług publicznych (mapa nr 10) znajdują się na terenie całego kraju i nie są silnie skoncentrowane przestrzennie. Większa koncentracja przestrzenna występuje natomiast w przypadku powiatów o niekorzystnych wskaźnikach społeczno-gospodarczych.

Słaby bądź utrudniony dostęp mieszkańców obszarów wiejskich do dóbr i usług publicznych stanowi trwałą przeszkodę w rozwoju tych terenów. Brak wystarczającej opieki medycznej wpływa negatywnie na zdrowotność mieszkańców, a co za tym idzie na konkurencyjność zasobów pracy. Niewystarczająca jakość infrastruktury edukacyjnej i niski poziom edukacji powoduje spadek jakości kapitału ludzkiego i radykalnie zmniejsza szanse uczniów z tych

⁵⁰ Mapa nr 10 wskazuje obszary wiejskie cechujące się najgorszymi wskaźnikami dostępu do usług i dóbr publicznych. Najciemniejszym kolorem oznaczone zostały powiaty, dla których występuje co najmniej 6 z 9 niekorzystnych zjawisk: odsetek dzieci w wieku lat 3-5 objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) poniżej 50%; średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej w 2008 r. co najmniej 15% niższe od średniej krajowej; liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na 1 komputer z dostępem szerokopasmowym w 2008 r. co najmniej 20% większa od średniej krajowej; odsetek ludności korzystającej z kanalizacji w 2008 r. poniżej 50%; udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (2008) poniżej 50%; liczba lekarzy na 10000 mieszkańców w 2008 r. co najmniej 50% mniejsza od średniej krajowej; liczba osób przypadających na 1 zakład opieki ambulatoryjnej w 2008 r. co najmniej 40% większa od średniej krajowej; zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych powyżej średniej krajowej w 2006 r.; średnia liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach w latach 2003- 2007 na 1 mieszkańca poniżej średniej krajowej.

⁵¹ Mapa nr 11 (najciemniejszy odcień) wskazuje te powiaty o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej, dla których występuje co najmniej 6 z 11 niekorzystnych zjawisk: gęstość zaludnienia (średnia z lat 2006-2008) poniżej 100 osób na km²; wskaźnik efektywności migracji międzypowiatowych brutto niższy od - 20, wskaźnik feminizacji w grupie 20-29 lat (liczba kobiet na 100 mężczyzn) - średnia z lat 2006-2008 niższa niż 94%; udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym - średnia w latach 2006-2008 powyżej 150 % średniej krajowej; odsetek pracujących w rolnictwie (średnia w latach 2006-2008) powyżej 50%; odsetek zatrudnionych w usługach nierynkowych wśród zatrudnionych w usługach - średnia w latach 2006-2008 co najmniej 50% wyższa od średniej krajowej; liczba prywatnych spółek handlowych na 1000 ludności w wieku produkcyjnym, średnia w latach 2006-2008 poniżej 30% średniej krajowej; udział gospodarstw nierynkowych w ogóle gospodarstw rolnych w 2002 r. powyżej 75%; udział mieszkańców z wykształceniem podstawowym w grupie 13 i więcej lat w 2002 r. powyżej 120% średniej krajowej; odległość czasowa do miasta wojewódzkiego powyżej 90 minut, frekwencja w wyborach samorządowych w 2006 r. niższa niż 45%.

terenów na podejmowanie atrakcyjnych, nowoczesnych kierunków studiów warunkujących konkurencyjność na rynku pracy. Niewielki udział dzieci uczestniczących w wychowaniu przedszkolnym już od początku procesu edukacji obniża dalsze perspektywy edukacyjne.

Niska jakość życia spowodowana utrudnionym dostępem do usług publicznych (w tym dot. infrastruktury wodno-kanalizacyjnej czy gospodarki odpadami) lub ich niewystarczającą jakością powoduje gwałtowne procesy depopulacyjne na obszarach wiejskich, powstawanie problemów społecznych na dużą skalę (bezrobocie, bierność społeczna) oraz ich dalszą marginalizację gospodarczą i społeczną.

Zapewnienie dostępu do dóbr i usług publicznych oraz podnoszenie ich jakości warunkuje rozwój obszarów wiejskich, szczególnie położonych peryferyjnie.

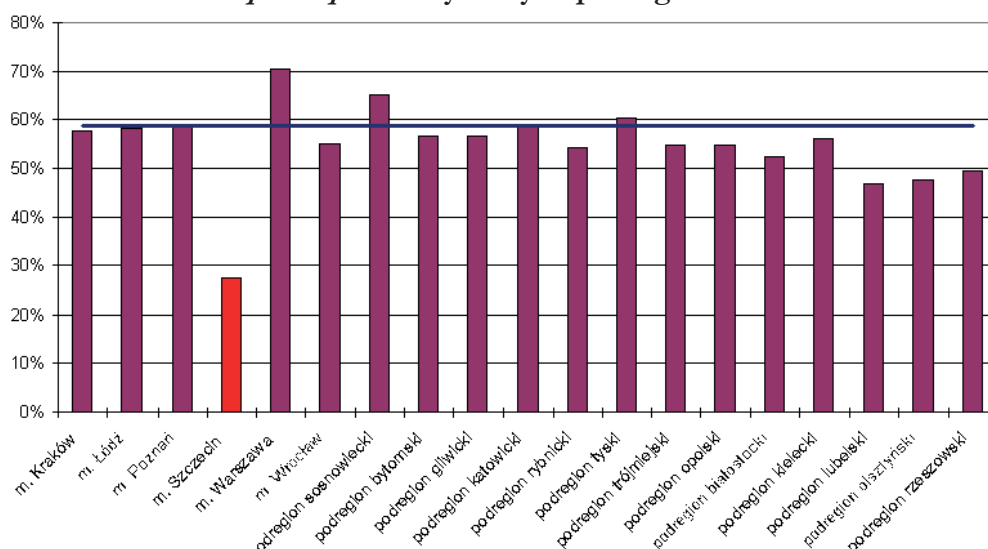
Mapa nr 11 wykazuje obszary wiejskie o niekorzystnych wskaźnikach, stanowiące dużo bardziej zwarte strefy aniżeli w przypadku dostępu do usług publicznych. Strefy te koncentrują się na terenie wschodniej Polski (w tym na również północy i południu województwa mazowieckiego), w województwie kujawsko-pomorskim oraz na obszarze województwa zachodniopomorskiego.

Problemy społeczne i gospodarcze występują łącznie na znacznym obszarze terenów wiejskich województw wschodniej i północnej Polski. Zapóźnienie gospodarcze (bezrobocie, słabe wskaźniki przedsiębiorczości, nadmierne zatrudnienie w nieefektywnym rolnictwie) powoduje wiele problemów społecznych (np. depopulację) i przeciwnie – problemy społeczne (niski poziom wykształcenia, zaburzona struktura ludności) są przyczyną dalszej degradacji gospodarczej. Przełamanie tego stanu możliwe jest zatem jedynie przez jednoczesne oddziaływanie na sferę społeczną i gospodarczą.

Wyzwaniem polityki regionalnej w kontekście zapewnienia spójności terytorialnej i najlepszego wykorzystania potencjałów wszystkich terytoriów Polski, jest zatem podjęcie takich działań (na poziomie regionalnym) na obszarach wiejskich o najsłabszych perspektywach rozwojowych, które spowodują zmniejszenie różnicowań (w stosunku do średniej krajowej oraz do sytuacji w miastach) poziomu dostępu do usług (edukacyjnych, zdrowotnych, kultury, transportowych, doradztwa biznesowego) i podstawowych dóbr (lokalna infrastruktura transportowa, infrastruktura służąca bezpośrednim inwestycjom w pozarolnicze działy gospodarki) warunkujących włączenie się mieszkańców tych obszarów w procesy rozwojowe. Tak rozumiane wyzwanie implikuje także pełne zintegrowanie polityki wobec obszarów wiejskich z głównym nurtem polityki regionalnej.

c) przeciwdziałanie zagrożeniu utraty dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych niektórych obszarów wiejskich i innych obszarów

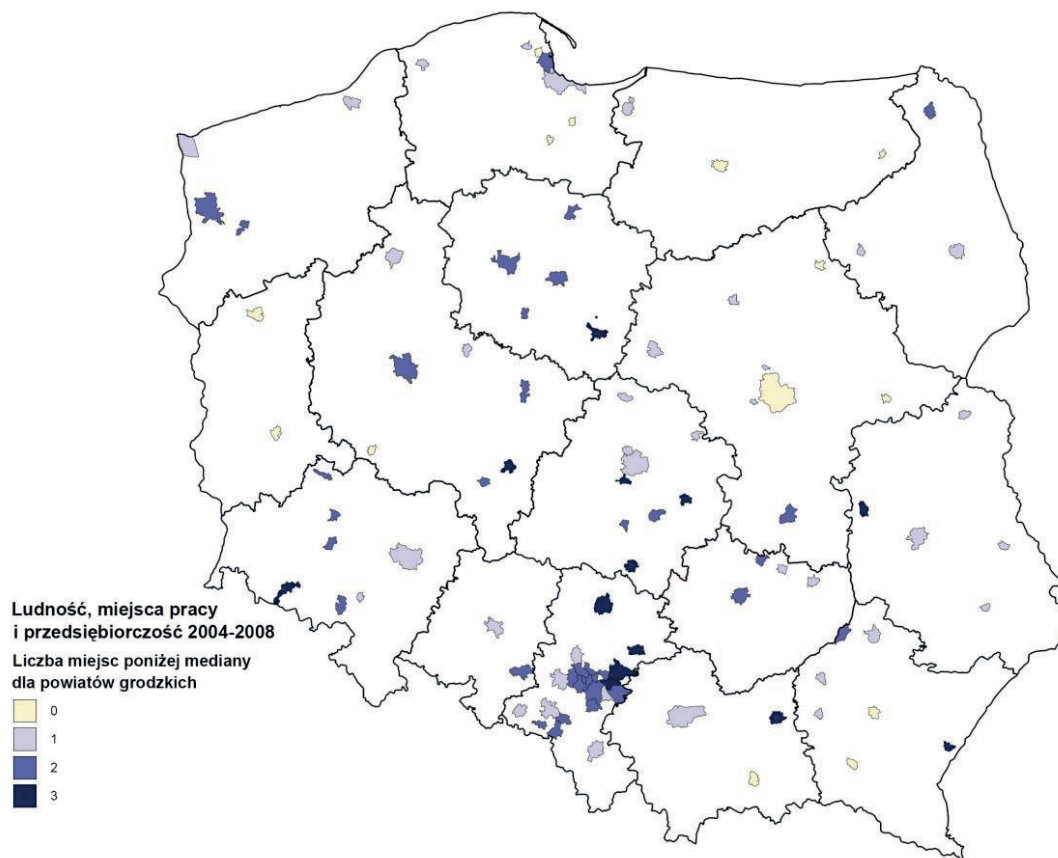
Analizy wskazują, że istnieją obszary miejskie (Szczecin, Łódź) oraz zurbanizowane obszary przemysłowe (w większości położone na obszarze Konurbacji Górnośląskiej), które na przestrzeni ostatnich lat mimo wysokiego wzrostu gospodarczego w Polsce i jego koncentracji w największych obszarach miejskich rozwijają się wolniej lub też nie rozwijają się wcale (ich ludność ubożeje, a nakłady inwestycyjne maleją). Zjawisko to jest szczególnie widoczne na przykładzie Szczecina, gdzie na przestrzeni 7 lat zmiana PKB *per capita* nie przekroczyła 30 %, przy średniej krajowej wnoszącej prawie 59%. W mniejszej skali przestrzennej problem koncentracji zjawisk ubóstwa, patologii społecznych, utraty funkcji ekonomicznych dotyczy także dzielnic położonych w innych miastach, nawet tych najbardziej dynamicznych.

Wykres 2. Zmiana PKB *per capita* w wybranych podregionach w latach 2000-2007

Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

Utrata dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych obszarów miejskich i innych obszarów prowadzi do ich degradacji i wynika z kumulacji negatywnych zjawisk gospodarczych (niski poziom przedsiębiorczości, bezrobocie, niska jakość infrastruktury technicznej) i społecznych (niski dostęp do usług publicznych, depopulacja, niska aktywność środowisk lokalnych). Jak wskazuje mapa nr 12, miasta tworzące grupę z najliczniejszymi problemami zlokalizowane są głównie w północnej i środkowej części województwa śląskiego oraz w południowej części województwa łódzkiego. Grupę uzupełniają Puławy, Jelenia Góra, Włocławek, Tarnów, Częstochowa oraz Przemyśl i Kalisz. W grupie, w której sytuacja jest najlepsza jest 5 obecnych miast wojewódzkich Warszawa, Olsztyn, Rzeszów oraz Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra, kilka byłych stolic województw oraz miasta znajdujące się w pobliżu aglomeracji.

Mapa 12. Miasta, gdzie występuje koncentracja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych



Źródło: Analiza obszarów i propozycja kierunków strategicznej interwencji wobec miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, W. Dziemianowicz, J. Łukomska, Geoprofit, grudzień 2009 r.

Wyzwaniem dla polityki regionalnej w odniesieniu do tej sytuacji jest znalezienie odpowiednich do skali wyzwań instrumentów wspomagania powrotu na ścieżkę wzrostu dużych obszarów miejskich, jak i wspomagania kompleksowej rewitalizacji i restrukturyzacji społeczno-gospodarczej obszarów w mniejszych skalach przestrzennych. Tak rozumiane wyzwanie zakłada także włączenie w główny nurt polityki regionalnej działań tradycyjnie utożsamianych z polityką miejską.

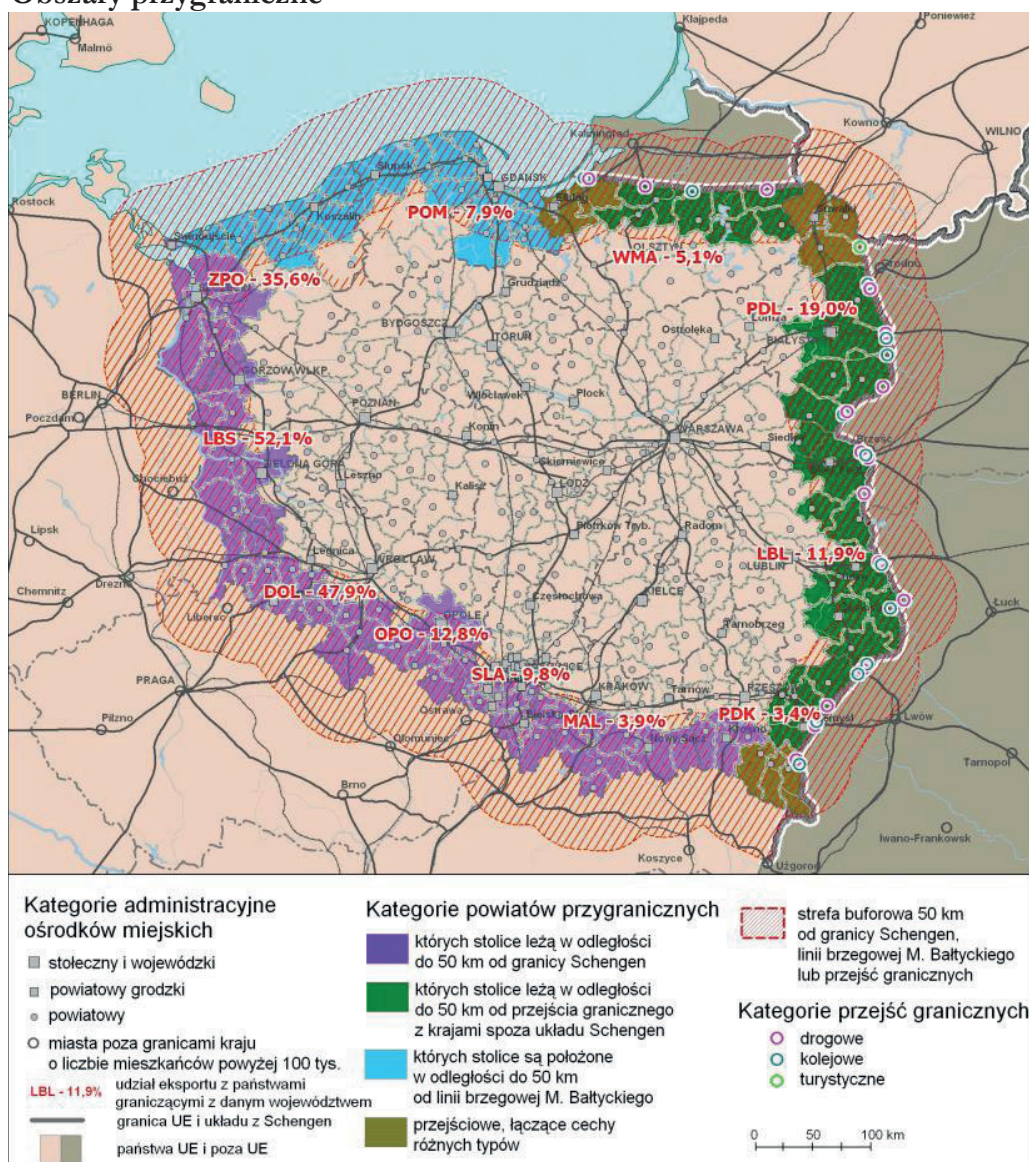
d) zwiększanie potencjału rozwojowego i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów przygranicznych

Obszary przygraniczne są tradycyjnym obszarem zainteresowań polityki regionalnej ze względu na ich specjalną rolę, zarówno w procesach rozwojowych, jak i politycznych. Z punktu widzenia wykorzystania potencjału ekonomicznego tych obszarów można zauważyć, że obszary przygraniczne gdzie znikają ograniczenia w przepływie dóbr, osób, kapitałów i usług (w szczególności obszary sąsiadujące z Niemcami, Czechami i Słowacją) uzyskują nowe pozytywne bodźce stymulujące wzrost gospodarczy, rozwój przedsiębiorczości, współpracę międzynarodową, wymianę doświadczeń i dobrych praktyk. Jednak z drugiej strony narażone są na zjawiska negatywne, związane z niską krajową dostępnością terytorialną, różnicami kulturowymi, społecznymi oraz zjawiskiem drenażu endogenicznych potencjałów regionalnych przez zagraniczne regiony charakteryzujące się wysokim poziomem konkurencyjności, chociażby w zakresie usług publicznych, czy też plac. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w województwach Polski zachodniej gdzie bliskość Niemiec i Berlina stwarza ogromne szanse rozwojowe, jak i zagrożenia. Uzasadnia to prowadzenie działań ukierunkowanych na zmniejszanie barier, zwiększanie współpracy gospodarczej, dialogu politycznego i

międzykulturowego oraz zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym regionów przygranicznych pozwalającej na pełne wykorzystanie endogenicznych potencjałów.

Szczególnym wyzwaniem polityki regionalnej pozostaje sytuacja na obszarach położonych wzdłuż granic z państwami nie będącymi członkami UE: Rosji (obwodu Kaliningradzkiego), Białorusi i Ukrainy. Obszary położone wzdłuż tych granic charakteryzują się niskim poziomem wskaźników społeczno-gospodarczych m.in. ze względu na peryferyjne położenie względem krajowych ośrodków wzrostu i brak możliwości (ze względu na trudności formalne wynikające z istnienia granicy) wykorzystania swojego potencjału gospodarczego w oparciu o powiązania społeczno-gospodarcze z regionalnymi ośrodkami wzrostu. Polityka regionalna w tym przypadku nie może zastąpić rozwiązań politycznych, ale należy zauważyć, że jej rola na tych obszarach powinna polegać na łagodzeniu ich peryferyjności i wspieraniu rozwoju funkcji pozagospodarczych, co w dłuższym okresie ma przygotować grunt pod intensyfikację współpracy gospodarczej.

Mapa 13. Obszary przygraniczne



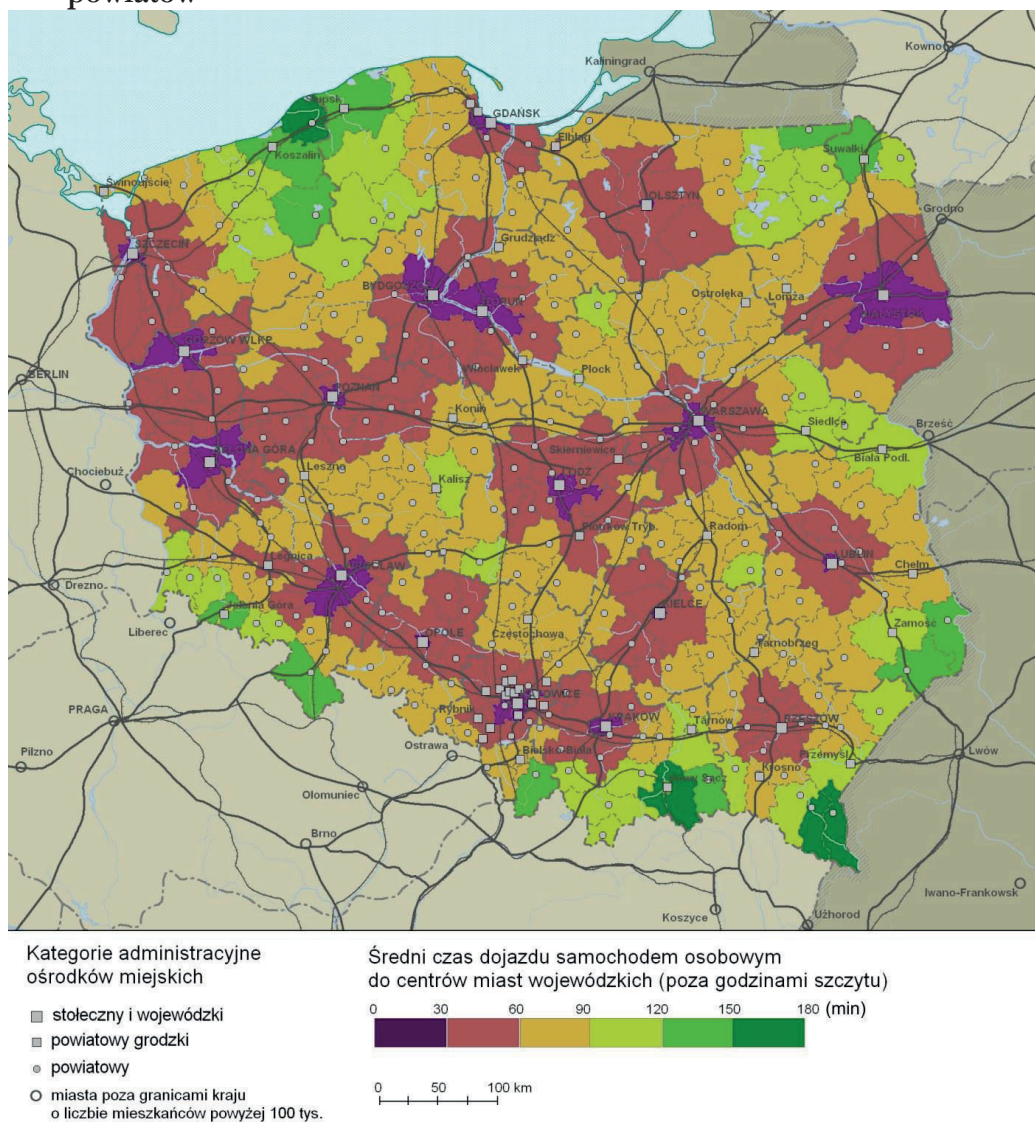
Źródło: Opracowanie własne MRR we współpracy z IGiPZ PAN (P. Śleszyński).

e) zwiększenie dostępności transportowej do miast wojewódzkich

W przypadku niektórych obszarów Polski niska dostępność komunikacyjna w szczególności do miast wojewódzkich, gdzie występuje koncentracja funkcji społeczno-gospodarczych oraz gdzie umiejscowione są najważniejsze władze rządowe i samorządowe jest jedną z najważniejszych barier rozwojowych. Ograniczona dostępność transportowa w znaczący sposób zmniejsza możliwości rozprzestrzeniania procesów rozwojowych z obszarów będących motorami wzrostu do obszarów słabiej rozwijających się i utrudnia niwelowanie procesów marginalizacji.

Nowoczesna infrastruktura transportowa powinna być traktowana jako jeden z ważniejszych czynników stymulujących wzrost gospodarczy i umożliwiających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych. Natomiast wieloletnie zaniedbania w obszarze infrastruktury transportowej zarówno drogowej, jak i kolejowej spowodowały, że znaczna część obszarów Polski charakteryzuje się niską dostępnością transportową. Jak pokazują mapy 14 i 15, najgorzej skomunikowane z miastami wojewódzkimi zarówno za pomocą transportu drogowego, jak i kolejowego są obszary środkowego Pomorza, Polski północno-wschodniej, obszary góryste Polski południowej oraz Lubelszczyzna i Podlasie.

Mapa 14. Obszary o najniższej dostępności drogowej do miast wojewódzkich wg powiatów



Źródło: Opracowanie własne MRR we współpracy z IGiPZ PAN (P. Śleszyński).

stworzenie niezbędnych warunków do jej absorpcji. Choć kluczowe znaczenie dla realizacji tego wyzwania ma przede wszystkim skutecznie prowadzona polityka na rzecz B+R, to polityka regionalna może wpływać na tworzenie warunków w regionach do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji.

Tworzenie innowacji

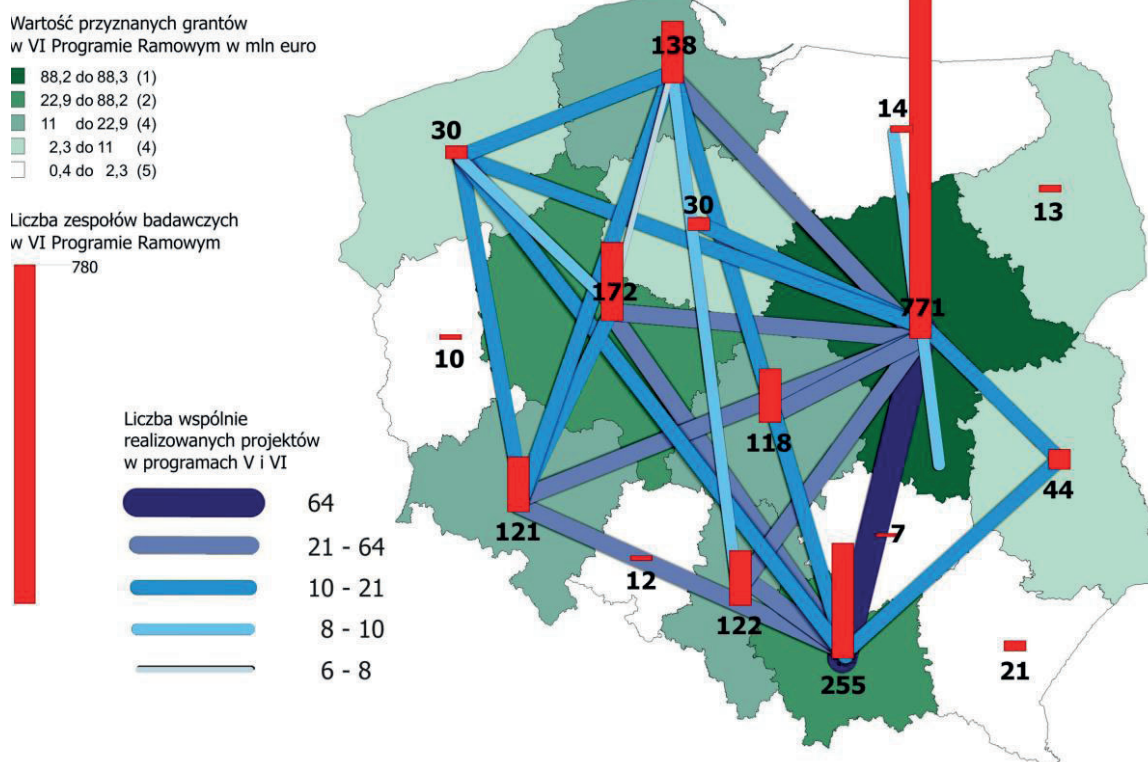
Poziom innowacyjności Polski jest niższy niż średni w krajach UE. Według *European Innovation Scoreboard*⁵² (EIS 2009) Polska znajduje się na 23 miejscu wśród państw członkowskich pod względem innowacyjności i zajmuje pozycję za Malta, Węgrami i Słowacją, a przed Litwą, Rumunią, Łotwą i Bułgarią.

Niski poziom innowacyjności jest efektem przeznaczania przez Polskę stosunkowo niewielkich środków na działalność B+R (w relacji do PKB zaledwie 0,58%, ponad 3-krotnie mniej niż średnio w UE-27), co wynika ze znacznego uzależnienia od finansowania budżetowego oraz niskiego udziału wydatków sektora przedsiębiorstw. Przeważająca część nakładów na B+R i zatrudnienie w tej sferze koncentruje się w kilku ośrodkach (położonych na terenie województwa mazowieckiego, wielkopolskiego, małopolskiego, śląskiego i dolnośląskiego – ponad 70% nakładów w skali całego kraju), generujących największy wzrost, a co czwarty patent na wynalazek w kraju jest udzielany w województwie mazowieckim. W niektórych województwach o niższym potencjale B+R (kujawsko-pomorskie, lubuskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie) istotną rolę w jego finansowaniu odgrywają środki UE, jednak w skali kraju ich znaczenie jest niewielkie. Odzwierciedleniem tych procesów jest przestrzenny rozkład uczestniczenia polskich zespołów badawczych w realizacji Programów Ramowych UE. Słabości B+R sprawiają, że pod względem wynalazczości Polska wyraźnie ustępuje ogółowi krajów UE.

Na poziom innowacyjności polskich regionów istotny wpływ ma m.in. napływ inwestycji zagranicznych, które pośrednio służą transferowi wiedzy i nowoczesnych praktyk zwiększając poziom innowacyjności i konkurencyjności, zarówno w wymiarze międzynarodowym, krajowym, jak i regionalnym. Udział nowych inwestycji zagranicznych koncentruje się w najbardziej konkurencyjnych pod względem ekonomicznym regionach Polski - w województwach mazowieckim, małopolskim, śląskim i dolnośląskim. Województwo wielkopolskie, mimo dużej ilości inwestycji z udziałem kapitału zagranicznego, zanotowało ich ujemne saldo powstawania, co jest związane z relatywnie niskim poziomem wzrostu produktywności. Regiony Polski wschodniej, za wyjątkiem województwa podkarpackiego i lubelskiego, zanotowały najniższy poziom wzrostu nowych inwestycji zagranicznych, przy jednoczesnej niskiej liczbie nowopowstałych przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w stosunku do reszty regionów Polski.

⁵² European Innovation Scoreboard (2009) - jest narzędziem opracowanym na zlecenie KE w ramach Strategii Lizbońskiej, którego celem jest porównawcza analiza poziomu innowacyjności w krajach UE.

Mapa 16. Uczestnictwo polskich zespołów badawczych w VI Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej (liczba zespołów badawczych oraz wartość przyznanych grantów w mln euro)⁵³ wg województw

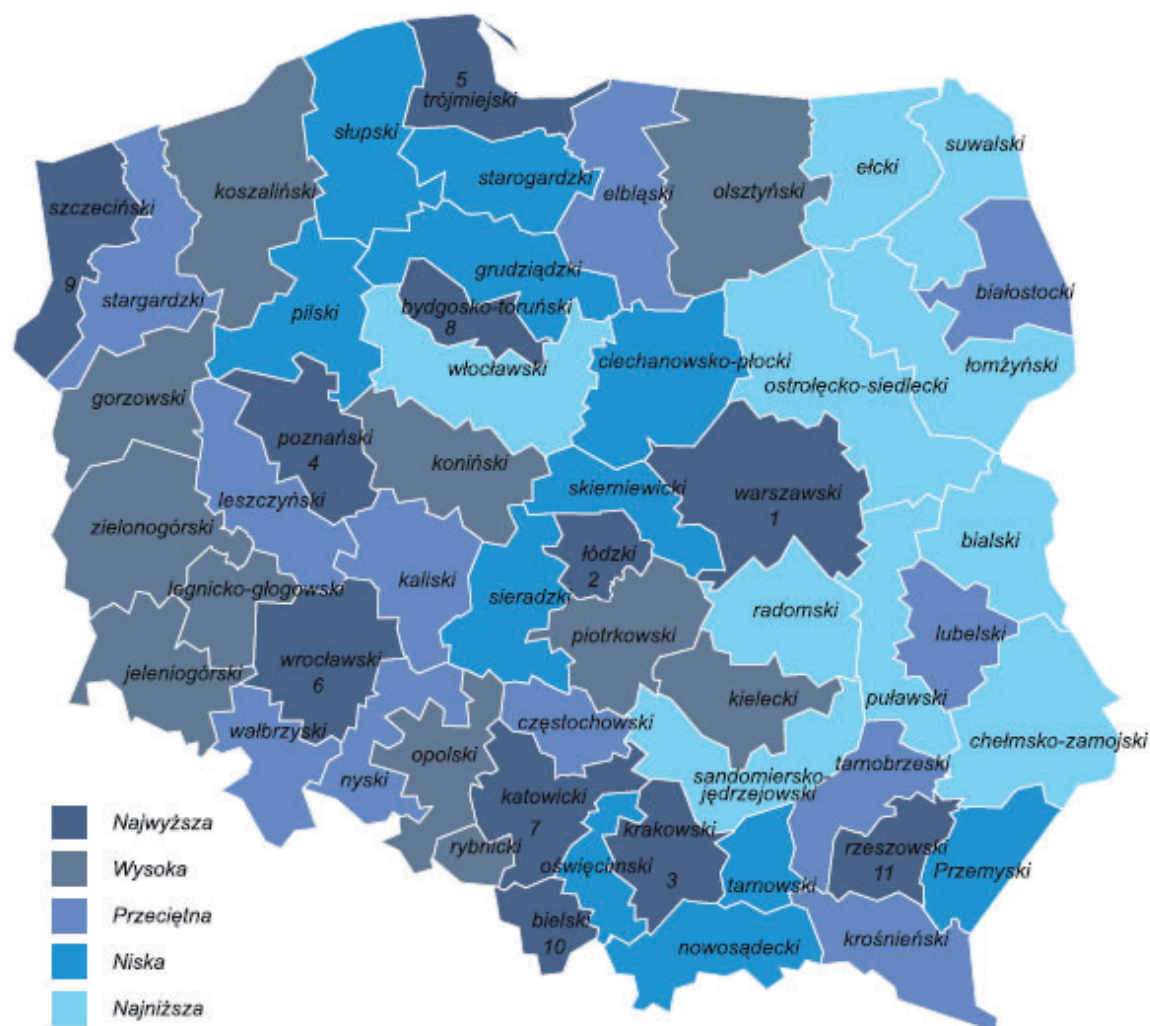


Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie danych Krajowego Punktu Kontaktowego Programów Badawczych UE oraz Potencjalne metropolie, ze szczególnym uwzględnieniem Polski wschodniej, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (red. Z. Makiela), Warszawa 2009 r.

Przestrzenna koncentracja ośrodków atrakcyjnych dla działalności zaawansowanej technologicznie zależy przede wszystkim od preferencji jednostek zdolnych do kreowania innowacji, które podejmując decyzję lokalizacyjną biorą pod uwagę regiony o najwyższym potencjale do rozwoju i absorpcji innowacji. Jak wskazują powyższe dane, ośrodki innowacji koncentrują się w bardziej rozwiniętych regionach, w tym na obszarach miejskich, w których skoncentrowana jest przeważająca część infrastruktury oraz kadry badawczo-rozwojowej. Ośrodki te kształcą jednocześnie specjalistów zasilających lokalny rynek pracy. Ponadto, duże miasta oferują dobre warunki życia i tworzą atmosferę sprzyjającą kreatywności.

⁵³ Program Ramowy Badań i Rozwoju Technicznego (6. PR) sprzyja wykorzystaniu europejskich sieci badawczo-naukowych do uczynienia z Unii Europejskiej najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej na świecie gospodarki opartej na wiedzy. 6 PR jest głównym instrumentem UE służącym do finansowania badań w Europie. Program ten, zaproponowany przez Komisję Europejską i przyjęty 3 czerwca 2002 roku przez Radę Ministrów i Parlament Europejski, został otwarty dla publicznych i prywatnych, małych i dużych podmiotów przez okres czterech lat, od końca 2002 roku do końca 2006 roku.

Mapa 17. Atrakcyjność inwestycyjna podregionów dla działalności zaawansowanej technologicznie (2009 r.)



Źródło: Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów 2009 r., Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009 r.

W odniesieniu do przeprowadzonej analizy wyzwaniem polityki regionalnej jest dalsze wspieranie koncentracji potencjału tworzenia innowacji w najsilniejszych polskich ośrodkach wzrostu, względem innych regionów i metropolii w UE i na świecie, przez uruchomienie trwałych procesów rozwojowych. Szczególny nacisk powinien być położony na wzrost finansowania B+R przez sektor prywatny, co sprzyjać będzie tworzeniu właściwych warunków dla kooperacji jednostek naukowych z przedsiębiorcami oraz kierowanie zwiększonych środków na badania stosowane, co poprawi efektywność aplikacyjną i wdrożeniową badań naukowych w Polsce.

Dyfuzja innowacji

Wspieranie innowacyjności powinno być jednym z podstawowych filarów polityki regionalnej biorąc pod uwagę światowe wyzwania związane z postępującym procesem globalizacji i wzrastającym znaczeniem konkurencyjności i innowacyjności. Innowacje regionalne przebiegają pod wpływem sił zewnętrznych i poprzez różne interakcje mogą przenieść się na regiony peryferyjne czy słabiej rozwinięte. Dlatego rozwój innowacji musi być ściśle powiązany z procesem jej rozprzestrzeniania do różnych regionów oraz do różnych dziedzin gospodarki (rynków) i przedsiębiorstw. Bez procesów dyfuzji nie byłoby szerszego ekonomicznego oddziaływania i efektów ekonomicznych innowacji.

W czasie rozprzestrzeniania się innowacji może następować proces uczenia się i podnoszenia poziomu wiedzy zarówno przez pojedyncze podmioty jak i całe struktury gospodarcze i przestrzenne tym samym potęgując proces dyfuzji innowacji. Podniesienie efektywności dyfuzji może następować dzięki wdrożeniu nowych technik i sposobów przekazywania informacji, przede wszystkim jednak przez zwiększenie współpracy oraz synergii realizowanych działań pomiędzy najsilniejszymi ośrodkami wzrostu i innowacji, a ośrodkami słabszymi, jak również pomiędzy szczeblem regionalnym i centralnym.

Obecnie jednak w Polsce procesy dyfuzji innowacji są ograniczone, co wynika z braku kooperacji i synergii realizowanych działań pomiędzy poszczególnymi podmiotami. W tym kontekście polityka regionalna powinna stanowić platformę, w ramach której rozwijana będzie synergia i współpraca na rzecz innowacyjności, jednocześnie wzmacniająca zdolność regionów do dyfuzji innowacji zarówno organizacyjnych, marketingowych jak i technologicznych oraz upowszechniająca innowacje w zakresie zarządzania polityką rozwoju regionalnego.

Absorpcja innowacji

Obecnie głównymi impulsami rozwojowymi, oprócz występowania zasobów materialnych, są innowacje oraz zdolność ich wykorzystania, tkwiące w kapitale ludzkim i kapitale społecznym. Możliwości trwałego rozwoju regionów peryferyjnych uzależnione są w dużym stopniu od zdolności do absorpcji innowacji i umiejętnego kierowania i zarządzania procesami rozwojowymi.

Dotyczy to przede wszystkim tych regionów Polski, których gospodarka charakteryzuje się tradycyjną, bądź rolniczą strukturą, niskim poziomem dostępu do dóbr i usług publicznych oraz nieefektywnie funkcjonującym systemem kształcenia⁵⁴, tj. w szczególności obszarów Polski wschodniej. Ogranicza to możliwości zwiększania przewag konkurencyjnych istotnych z punktu widzenia rozwoju innowacyjności (wykwalifikowane zasoby pracy, dostępność terytorialna, transfer wiedzy itp.) oraz możliwości do absorpcji innowacji. W rezultacie poziom konkurencyjności tych regionów jest niski, co przekłada się na inwestycje, tworzenie miejsc pracy w sektorach o największej wartości dodanej itp.

Kluczowym aspektem interwencji polityki regionalnej na obszarach peryferyjnych jest ukierunkowanie odpowiednich działań mających wspierać rozwój i absorpcję innowacji, przy wykorzystaniu odpowiednich potencjałów regionalnych. Działania muszą się koncentrować na rozwoju czynników determinujących przekształcenia struktury gospodarczej na rzecz innowacyjności, takich jak: zwiększenie efektywności kształcenia, zwiększenie aktywności społecznej oraz zwiększenie dostępności terytorialnej i mobilności wahadłowej. Przekształcenie regionów w regiony innowacyjne wymaga także konsolidacji lokalnych i regionalnych systemów innowacji, skoncentrowanych na komparatywnych przewagach regionów, potencjale i aktywności sektora prywatnego.

W tym kontekście wyzwaniem polityki regionalnej jest budowanie potencjału do absorpcji innowacji przy jednoczesnym wykorzystaniu potencjałów regionalnych.

| |
|---|
| 4. Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy. |
|---|

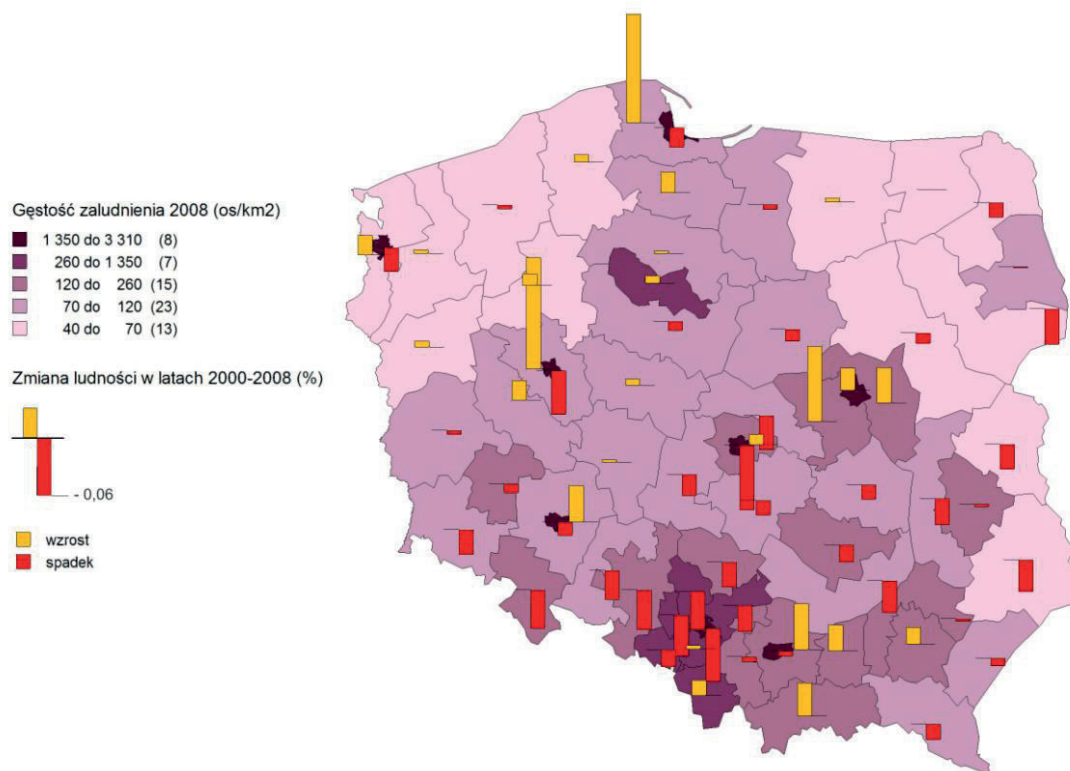
Trendy i prognozy dotyczące zjawisk demograficznych, jak i obecne przepisy regulujące kwestie świadczeń socjalnych w zakresie emerytur, rent itp. mają podstawowe znaczenie dla perspektyw rozwojowych Polski także w wymiarze przestrzennym. Do czynników mających największe konsekwencje dla polityki regionalnej należą w odniesieniu do sytuacji demograficznej: niski poziom dzietności, wysoki udział osób w wieku poprodukcyjnym, negatywne trendy migracyjne oraz niska aktywność zawodowa pokolenia seniorów.

Szacuje się, że w następstwie negatywnych zjawisk demograficznych do 2020 r. zmniejszy się liczba ludności w ok. 1/3 regionów europejskich. Większość tych regionów położona jest w

⁵⁴ Słabsze wyniki egzaminów zewnętrznych, rzadsza sieć szkół i przedszkoli.

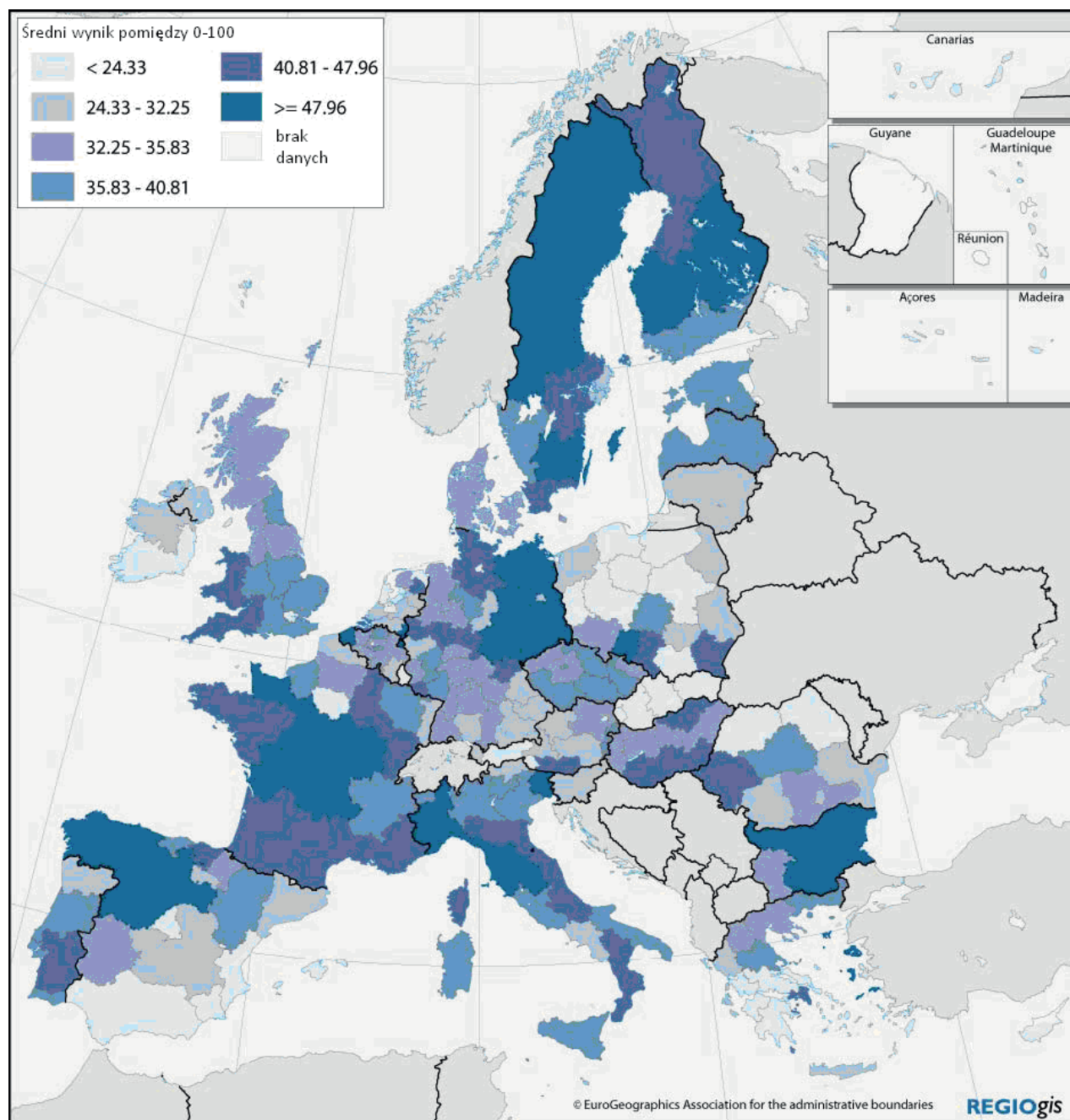
nowych państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej, we wschodnich Niemczech, południowych Włoszech i północno-zachodniej Hiszpanii. Polska na tle innych krajów UE jest szóstym, najbardziej ludnym, jednocześnie charakteryzującym się najniższym wśród krajów europejskich poziomem dzietności (1,27 w roku 2006, wobec 1,51 średniej UE). Co więcej, zjawisko to jest wyraźnie zróżnicowane na obszarach wiejskich i miejskich: w miastach obserwować będziemy nieustanny ubytek ludności natomiast na obszarach wiejskich nastąpi on dopiero po 2020 roku. W skali całego kraju w konsekwencji niskiej dzietności do roku 2030 nastąpi ubytek ok. 1,3 mln osób.

Mapa 18. Gęstość zaludnienia i zmiany ludnościowe w podregionach w latach 2000 - 2008



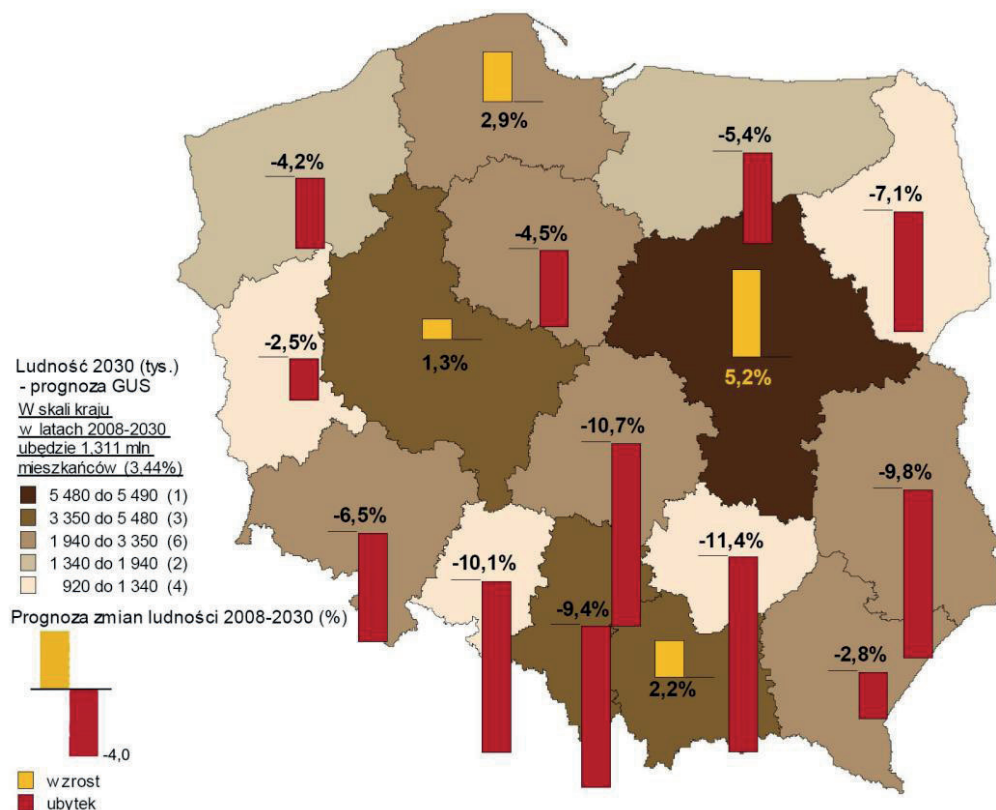
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

Mapa 19. Indeks podatności na zmiany demograficzne na poziomie NTS 2 (prognoza do roku 2020)⁵⁵



Źródło: Ocena przyszłych wyzwań regionów UE – Wyzwania demograficzne dla Europejskich Regionów. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, listopad 2008 r., SEC(2008) 2868 final.

⁵⁵ Indeks na bazie szacunkowego udziału ludności w wieku 65 lat i więcej w całości populacji, udziału ludności w wieku produkcyjnym w całości populacji oraz spadku liczby ludności do 2030 roku.

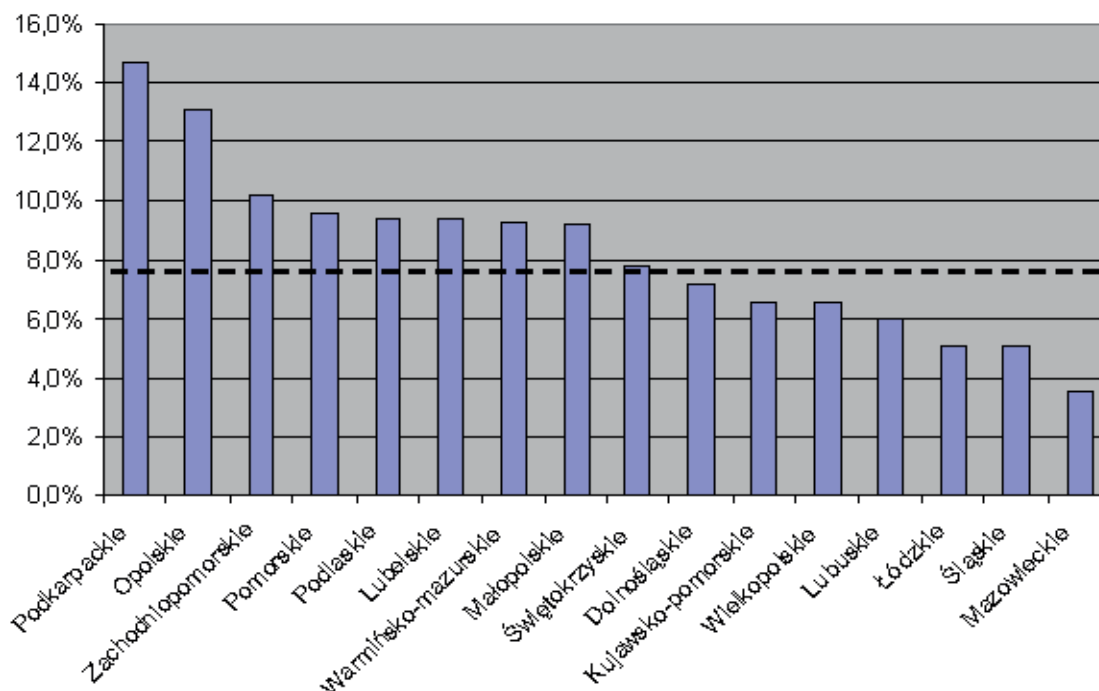
Mapa 20. Prognoza zmian ludnościowych Polski do roku 2030 wg województw

Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie prognozy GUS.

Niskiemu poziomowi dzietności towarzyszyć będą trendy związane ze starzeniem się społeczeństwa wynikające m.in. z wydłużenia przeciętnego trwania życia, spowodowanego rozwojem medycyny i zwiększeniem dostępu do usług medycznych. Wyraźnie uwidoczniiony zostanie podział na obszary miejskie i wiejskie: na obszarach wiejskich, gdzie dostęp do usług medycznych i opiekuńczych jest ograniczony, trend ten będzie słabszy niż na obszarach miejskich.

Istotnym elementem wpływającym na potencjał zasobów pracy jest emigracja, która nasiliła się szczególnie po wstąpieniu Polski do UE w 2004 r. i dotyczyła całej Polski (kolejna fala emigracja zagranicznej pojawić się może po roku 2011, kiedy to otwarty zostanie rynek pracy Niemiec). W 2008 r. najwięcej osób pracujących za granicą wyjechało z województw: podkarpackiego (z 14,7% gospodarstw domowych) i opolskiego (z 13,7%) oraz zachodniopomorskiego (z 10,2% gospodarstw domowych). Względnie najmniejszy odsetek gospodarstw domowych, z których ktoś pracuje poza granicami kraju, był natomiast w województwie mazowieckim (3,5%), a średni krajowy odsetek gospodarstw domowych, z których przynajmniej jedna osoba pracowała w 2008 r. za granicą kształtował się na poziomie 7,3 %. O ile we wcześniejszych latach emigracja dotyczyła przede wszystkim osób o niższych kwalifikacjach, obecnie emigrują w większości ludzie młodzi, często lepiej wykształceni.

Wykres 3. Odsetek gospodarstw domowych, z których przynajmniej jedna osoba pracowała za granicą w 2008 r. wg województw

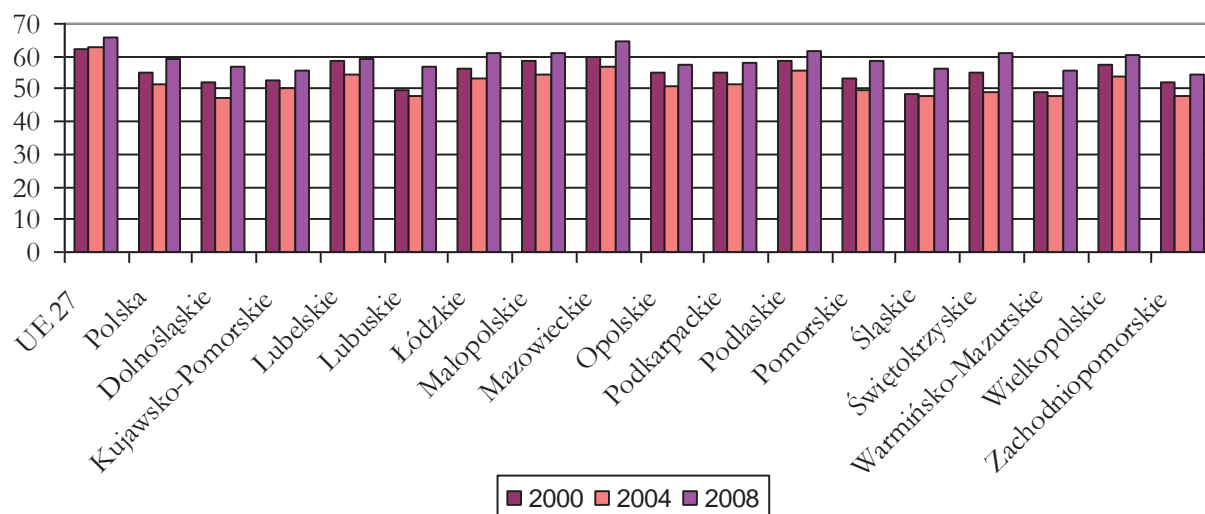


Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategię”, Centrum Badań Opinii Społecznej, luty 2009 r.

Atrakcyjność obszarów miejskich w zakresie perspektyw rozwojowych i wyższego poziomu życia (w tym zwiększonej dostępności do usług publicznych) powoduje, że mimo większego przyrostu naturalnego na obszarach wiejskich na niektórych z nich następuje depopulacja związana z migracją do obszarów miejskich, szczególnie osób młodych w wieku produkcyjnym. W perspektywie długookresowej prowadzić to może do wyludnienia i zwiększenia zapóźnień rozwojowych na obszarach wiejskich. Dotyczy to przede wszystkim obszarów peryferyjnych (zwłaszcza w Polsce wschodniej), gdzie wieś nadal wyludnia się, chociaż w mniejszym stopniu niż w latach wcześniejszych. Saldo migracji na tych obszarach jest na ogół ujemne, a ludność odpływająca ze wsi kieruje się przede wszystkim do dużych miast. Kluczowe jest zarówno podniesienie atrakcyjności regionów wiejskich przez zwiększenie dostępu do dóbr i usług publicznych, jak również zwiększenie mobilności wahadłowej ludności, poprawiające spójność przestrzenną w relacji miasto-wieś. Pozwoli to na zapewnienie przestrzennej równowagi demograficznej w relacji obszary miejskie – obszary wiejskie i doprowadzi do zwiększenia dostępności do niewykorzystanych zasobów pracy, ograniczy negatywne procesy depopulacyjne i zwiększy efekt rozprzestrzeniania procesów rozwojowych z ośrodków wzrostu na pozostałe obszary.

Polska charakteryzuje się jednym z najniższych w UE poziomów aktywności zawodowej. Najwyższy (ponad 60%) wskaźnik zatrudnienia odnotowuje mazowieckie (dotyczy przede wszystkim Warszawy), a najniższy zachodniopomorskie i kujawsko-pomorskie. Zasoby siły roboczej cechuje niedostateczna mobilność, niekompatybilność struktury podaży i popytu na pracę wg kwalifikacji, niska elastyczność rynku pracy, mała atrakcyjność wielu regionalnych i lokalnych rynków pracy oraz niski średni wiek dezaktywacji zawodowej (59,3 lata). O atrakcyjności tych zasobów decydują przede wszystkim: względnie młoda (na tle krajów UE) i relatywnie wykształcona siła robocza, która wykazuje tendencję do koncentracji w ośrodkach stanowiących siłę napędową rozwoju – dużych miastach. Na czołową pozycję wysuwa się tu Warszawa, chociaż jej przewaga w stosunku do pozostałych dużych miast (szczególnie Poznania, Wrocławia i Krakowa) powoli wydaje się zmniejszać.

Wykres 4. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym w województwach na tle UE-27, w roku 2000, 2004 i 2008



Źródło: Obliczenia własne MRR na podstawie danych Eurostat. (LFS - Labour Force Survey – w Polsce, Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL)).

Obserwowane w polskich regionach procesy demograficzne zwiększające wskaźnik obciążenia demograficznego, będą się nasilać i doprowadzą do sytuacji, w której nie będzie odpowiedniego potencjału ludzkiego odpowiadającego na potrzeby przyszłego rynku pracy. Należy oczekiwać, że negatywne trendy demograficzne nasilą się w Polsce po roku 2020, co będzie wymagało uwzględnienia w ramach aktywnej interwencji przede wszystkim ze szczebla krajowego, ale i regionalnego.

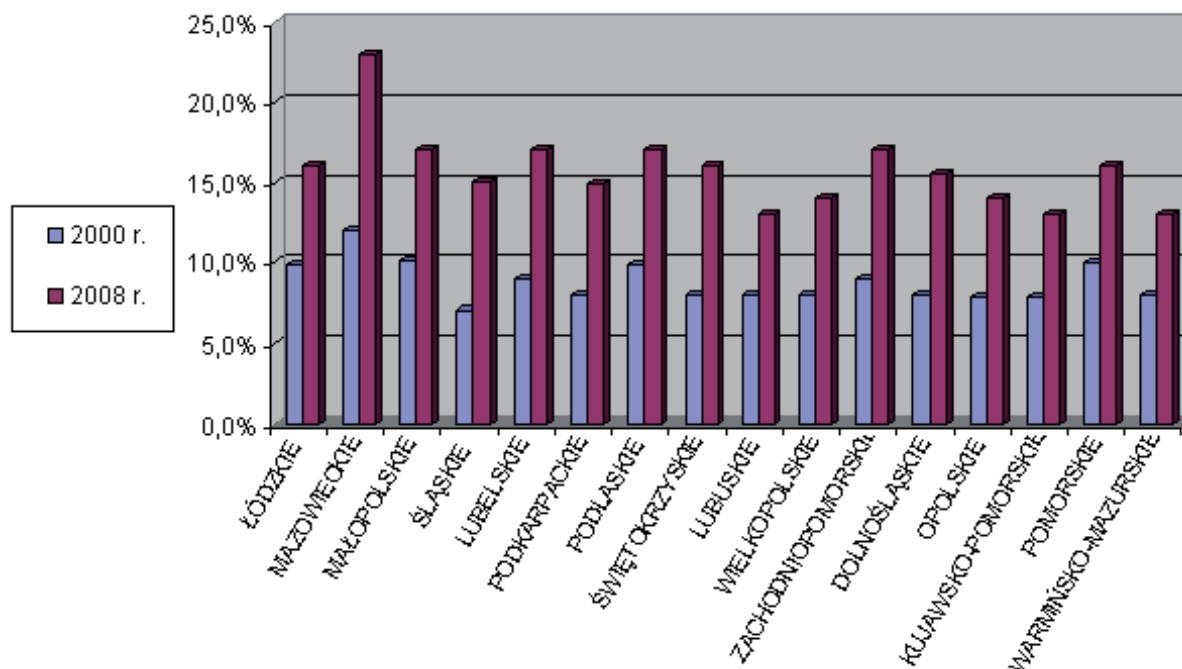
Wyzwaniem dla polityki państwa jest z jednej strony zachęcanie do pozostania w kraju wykwalifikowanych pracowników, z drugiej strony natomiast zachęcanie do powrotu osób, które wyemigrowały i zdobyły wiedzę oraz doświadczenie pracując poza granicami kraju. Odwrócenie trendów może okazać się trudne do osiągnięcia, dlatego wyzwaniem polityki regionalnej jest ich niwelowanie przez aktywizację zawodową pokolenia seniorów, uczenie się przez całe życie i wydłużenie okresu aktywności zawodowej, zwiększenie mobilności zawodowej i wprowadzenie zachęt do powrotu z emigracji. Dla osiągnięcia tych celów konieczne jest również promowanie i stosowanie elastycznych form organizacji i czasu pracy, rozwijanie usług sprzyjających godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi, polepszenie dostępu do usług opieki zdrowotnej. Polityka regionalna może wspierać te działania, dążąc między innymi do równoważenia efektów „wypłukiwania” zasobów pracy przyciąganych przez najsilniejsze w kraju ośrodki wzrostu i utrzymanie zrównoważonej struktury demografii w przestrzeni kraju, w szczególności na obszarach sąsiadujących z biegunami wzrostu (będących „szczególnie narażonymi” na efekt wysysania zasobów regionalnych), w których istnieją niewykorzystane potencjały rozwojowe i warunki dla skorzystania z efektu rozprzestrzeniania procesów rozwojowych.

5. Poprawa jakości zasobów pracy.

Dla zwiększenia konkurencyjności polskich regionów niewystarczające będzie zapewnienie odpowiadającej potrzebom rynku pracy liczby „rąk do pracy”, ale także niezbędne będzie zapewnienie odpowiednich zasobów pracy o wysokich kwalifikacjach, które będą w stanie zarówno tworzyć potencjał innowacyjny, jak i efektywnie zwiększać poziom jego absorpcji. Diagnoza wykazuje, że polskie regiony - oprócz problemów demograficznych - borykają się również z problemami związanymi z niską jakością zasobów pracy w stosunku do wysoko rozwiniętych kadr krajów UE.

Chociaż ma miejsce wzrost powszechności wykształcenia wyższego w Polsce (w ostatnim 10-leciu wzrost liczby osób z wyższym wykształceniem o blisko połowę) nadal niski jest odsetek populacji z wykształceniem wyższym - 16,5% (w 2008 r.), tj. na poziomie zbliżonym do Węgier i nieznacznie wyższym niż w Czechach, czy na Słowacji. Jednocześnie infrastruktura szkolnictwa wyższego wykazuje wyraźną koncentrację w obszarach miejskich. Prognozy pokazują, że liczba studentów, mimo obecnego wzrostu⁵⁶, zmniejszy się do roku 2020, przy towarzyszącym bardzo poważnym wzroście zróżnicowań regionalnych i koncentracją w największych obszarach miejskich.

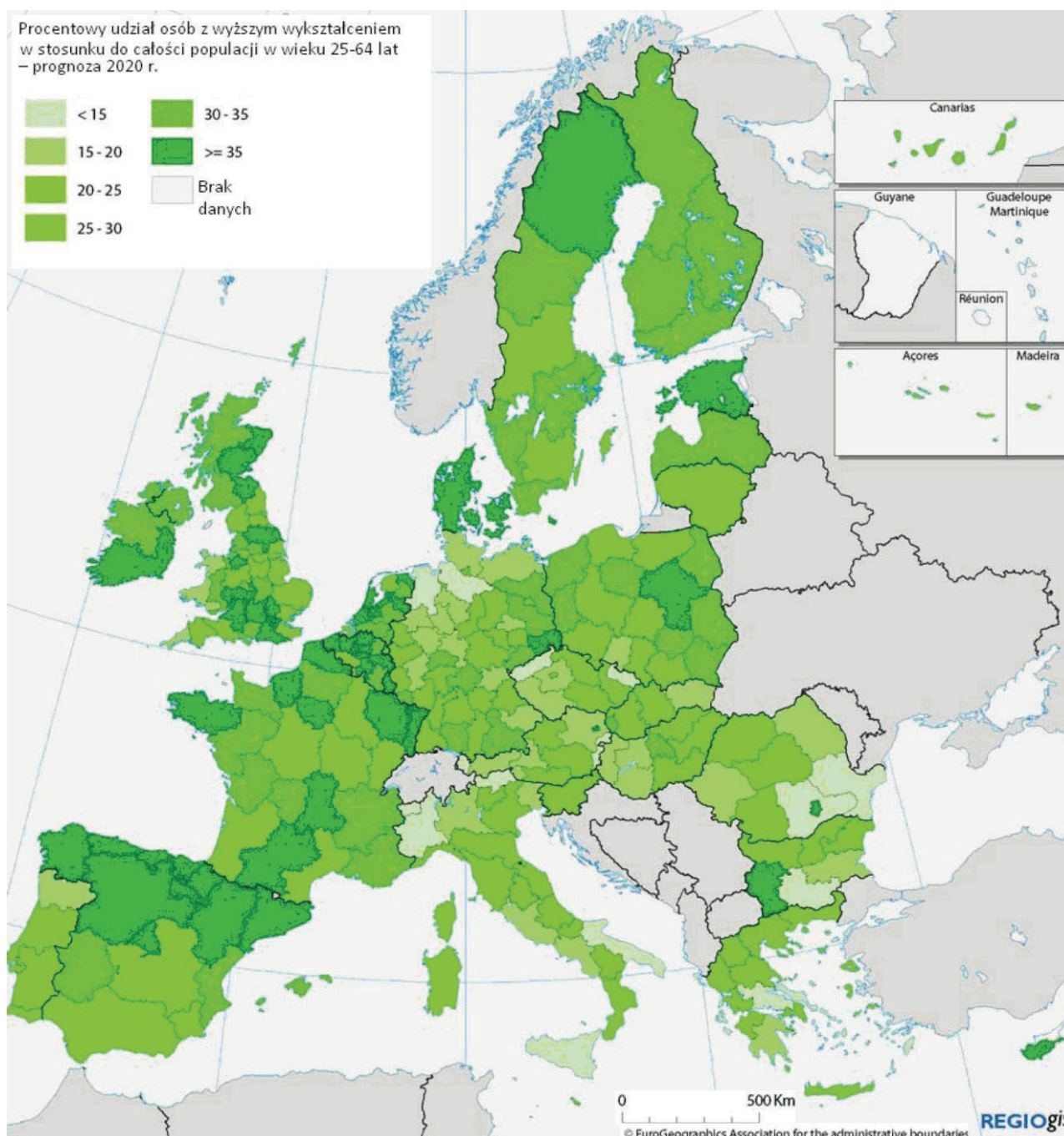
Wykres 5. Udział populacji w wieku produkcyjnym (15-64 lat) posiadającej wyższe wykształcenie wg województw



Źródło: BAEL (2008 r.).

⁵⁶ M.in. na skutek rozpoczynania nauki w szkołach wyższych przez młodzież niżu demograficznego końca lat 90-tych XX wieku.

Mapa 21. Procentowy udział osób z wyższym wykształceniem w stosunku do całości populacji w wieku 25-64 lat na poziomie NTS 2 (prognoza 2020 r.)



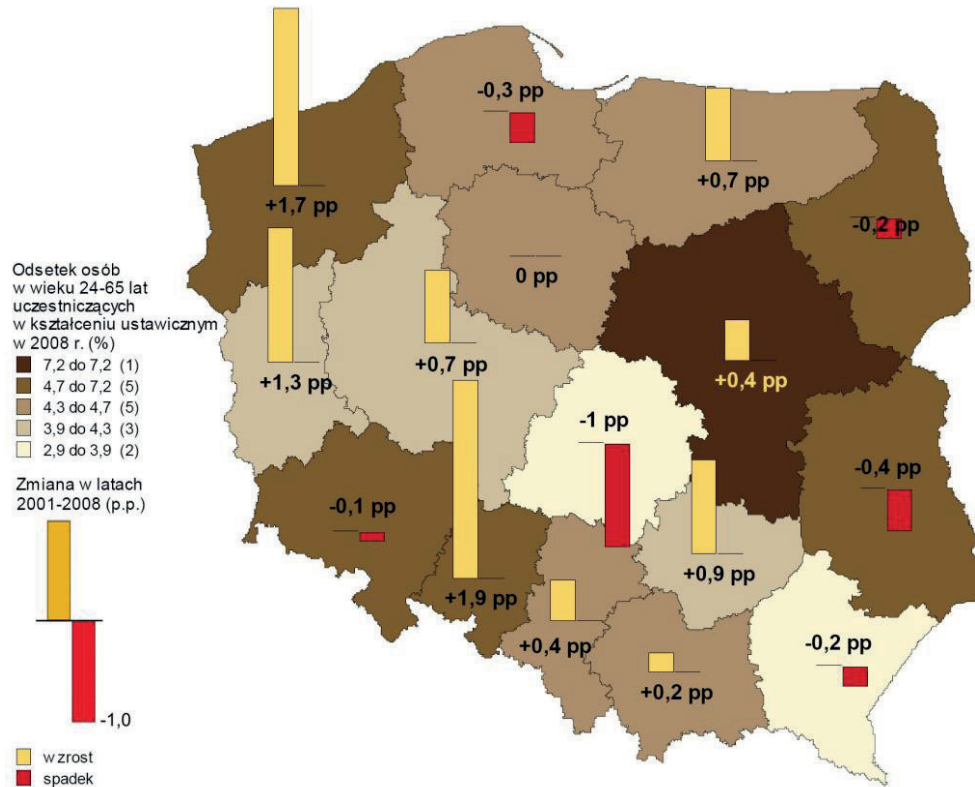
Źródło: Ocena przyszłych wyzwań regionów UE - Wyzwania demograficzne dla Europejskich Regionów. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, listopad 2008 r., SEC(2008) 2868 final.

Również dostępność i jakość usług edukacyjnych na poziomie wychowania przedszkolnego jest niska. Mimo systematycznego wzrostu liczby dzieci nim objętych, Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w rankingu krajów europejskich, ze znacznym zróżnicowaniem zjawiska między miastem i wsią: w roku szkolnym 2007/2008 wychowaniem przedszkolnym objęto 59,4% dzieci w wieku 3-6 lat, (75,2% dzieci w miastach, a 39,0% na wsi), a jeszcze mniejszy udział mają dzieci w wieku 3-5 lat (zaledwie 47,3%)⁵⁷. Dostępność i jakość usług edukacyjnych na poziomie podstawowym i gimnazjalnym wykazuje nieznaczne zróżnicowanie regionalne, jednak na wsi przypada mniej uczniów na nauczyciela niż w miastach. Następuje poprawa warunków nauczania:

⁵⁷ Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008, GUS, Warszawa 2008, str. 33-34

wzrost powszechności nauczania języka angielskiego jako przedmiotu obowiązkowego (z 46,9% w roku szkolnym 1999/2000 do 75,5% w roku 2007/2008) oraz liczby komputerów z dostępem do Internetu w szkołach wszystkich szczebli (dwukrotnie).

Mapa 22. Odsetek osób w wieku 24-65 lat uczestniczących w kształceniu ustawicznym (2008 r.) wg województw



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

W rezultacie, mimo systematycznej poprawy, jakość zasobów pracy i edukacji nadal pozostają na niewystarczającym poziomie, szczególnie w regionach, gdzie występuje wysoki współczynnik osób zatrudnionych w rolnictwie⁵⁸ w stosunku do ogólnej liczby pracujących i ograniczone są możliwości dostępu do edukacji (od najniższych jej poziomów) oraz do nowoczesnych technologii.

Wyzwaniem polityki regionalnej jest wspieranie działań podejmowanych w ramach polityki edukacyjnej państwa na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego na obszarach słabiej rozwiniętych przez zwiększenie dostępności edukacji przedszkolnej oraz zwiększenie efektywności nauczania na poziomach podstawowym i średnim. Istotne jest też wspieranie w ramach polityki regionalnej (z uwzględnieniem kryteriów jakościowych), komplementarnie do działań podejmowanych w ramach polityki w zakresie szkolnictwa wyższego państwa, szkół wyższych zawodowych o charakterze regionalnym, przyczyniających się do rozwijania zasobów ludzkich na danym obszarze oraz stanowiących często jedyną możliwość dla podniesienia kwalifikacji zawodowych osób z danego regionu. Działalność dydaktyczna tego typu szkół wyższych powinna być ściślej powiązana z potrzebami regionalnego rynku pracy. Podmioty te mogą zaspokajać regionalne zapotrzebowanie na określonych absolwentów⁵⁹. Natomiast w dużych miastach istotne jest zwiększenie efektywności nauczania szkolnictwa wyższego oraz większe powiązanie środowisk biznesu, edukacji, nauki i kultury (klastry, *networking*). Działania

⁵⁸ Typowo rolniczymi pozostają województwa polski wschodniej: lubelskie (prawie 36,8% pracujących), podlaskie (34%) i świętokrzyskie (31,5%).

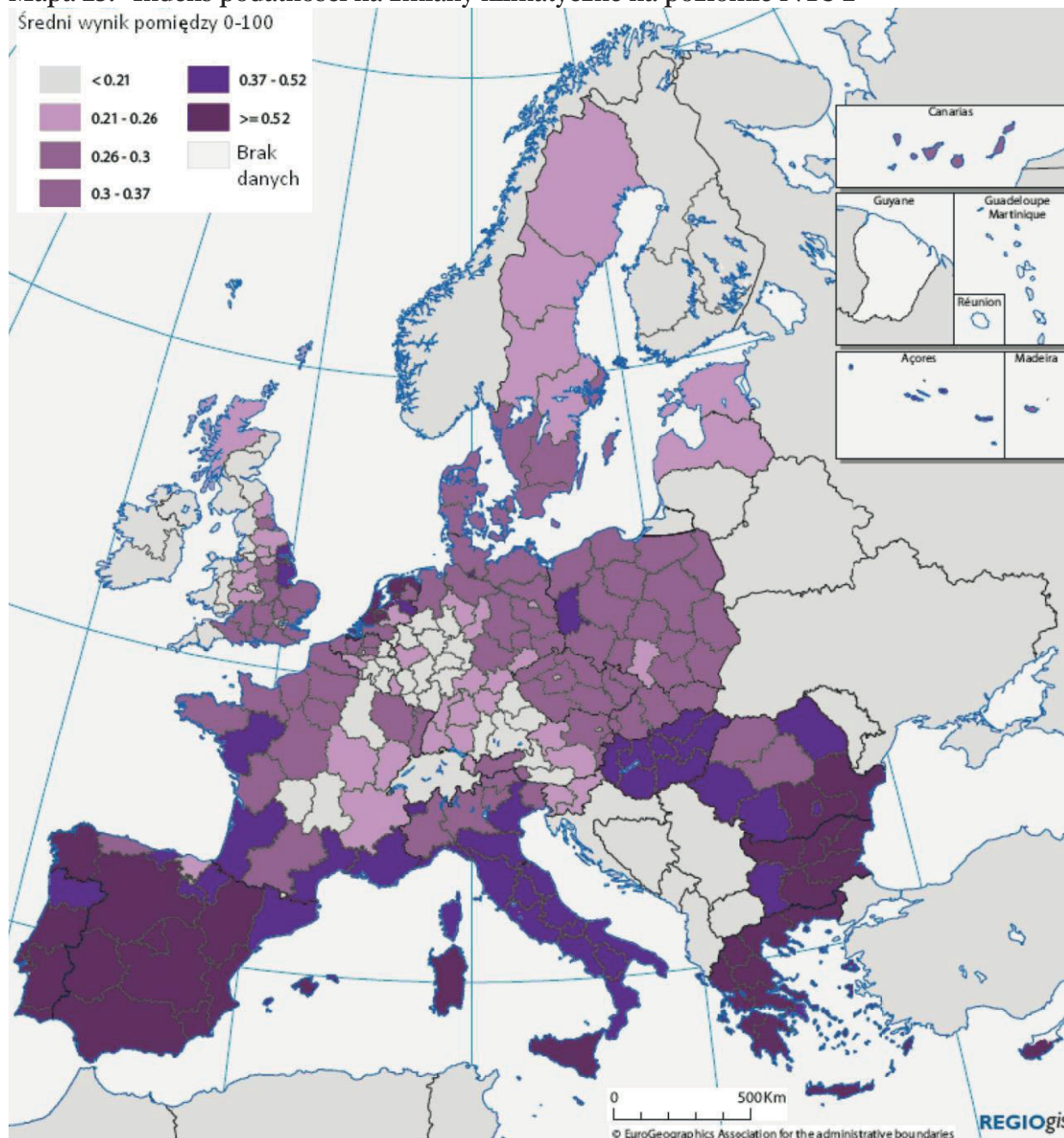
⁵⁹ Podejście związane ze zwiększaniem znaczenia szkół wyższych o charakterze regionalnym, przez pogłębianie ich integracji z otoczeniem społeczno-gospodarczym (np. przez kształcenie wspólnie z potencjalnym pracodawcą lub "na zamówienie pracodawcy") jest przewidziane w założeniach do nowelizacji ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym.

usprawniające system kształcenia zarówno na poziomie podstawowym, średnim, jak i wyższym muszą być nakierowane na potrzeby regionalnych rynków pracy i wymagania gospodarki opartej na wiedzy (GOW), co w konsekwencji doprowadzi do zwiększenia jakości i wydajności zasobów pracy i poprawi pozycję konkurencyjną polskich regionów.

6. Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.

Jak wskazują analizy przeprowadzone przez działający w strukturach ONZ Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) oraz przez Komisję Europejską, aktywność przemysłowa, transport i generalnie rozwój gospodarczy mają z dużym prawdopodobieństwem mierzalny, negatywny wpływ na obserwowane od dłuższego czasu globalne zmiany klimatu. Polska nie należy w chwili obecnej do największych źródeł emisji gazów cieplarnianych w skali globalnej, niemniej jednak jako członek rodziny państw wysokorozwiniętych oraz państwo członkowskie UE zobowiązana jest do podejmowania działań ukierunkowanych na systematyczne i rzeczywiste, a nie tylko wskaźnikowe zmniejszanie presji na środowisko w tym zakresie. Oznacza to konieczność podejmowania wielostronnych wysiłków na rzecz poprawy efektywności energetycznej oraz zmiany struktury źródeł energii pierwotnej, w celu ograniczenia roli węgla w gospodarce polskiej. Planowane w ramach KSRR działania – rozwój systemów transportu zapewniający większą płynność ruchu i efektywność paliwową przewozu ludzi i towarów, rozwój energetyki opartej o odnawialne źródła energii, itp. – mogą w istotny sposób przyczynić się do osiągnięcia celów w tym zakresie. Konieczne jest szerokie uwzględnianie tego czynnika we wszystkich procesach planowania i programowania związanych z realizacją KSRR.

Niezależnie od identyfikacji przyczyn, zmiany klimatyczne są faktem. Wywierają one już dzisiaj, i wywierać będą nadal, w mniejszym lub większym stopniu, negatywne oddziaływanie na większość regionów Europy. Południe i wschód Europy doświadczą zmian w rozkładzie opadów oraz wzroście temperatury, natomiast regiony położone na północy i zachodzie zostaną dotknięte erozją wybrzeży i ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. Mimo tego, że Polska nie znajduje się w wskazywanej przez naukowców strefie największej podatności na zmiany klimatyczne, a same ich skutki trudne są do precyzyjnego oszacowania, niemniej jednak polskie regiony w mniejszym, bądź większym stopniu doświadczą negatywnych następstw związanych z postępującymi zmianami klimatu. Zjawisko suszy hydrologicznej obejmujące coraz większy obszar Polski centralnej, czy ekstremalne opady i związane z nimi zjawiska powodziowe dotyczące okresowo różne regiony są tylko pewnymi przykładami skutków zmian klimatycznych zachodzących w skali całego globu. Nie można przy tym wykluczyć, że paradoksalnie średnia temperatura w Europie Centralnej i Północnej ulegnie w nadchodzącym okresie obniżeniu, ze względu na skomplikowane interakcje pomiędzy temperaturą powietrza, topnieniem lodów arktycznych i cyrkulacją prądów morskich.

Mapa 23. Indeks podatności na zmiany klimatyczne na poziomie NTS 2⁶⁰

Źródło: Ocena przyszłych wyzwań regionów UE. Wyzwania klimatyczne dla Europejskich Regionów Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, marzec 2009 r., SEC(2008) 2868 final.

Negatywne zjawiska pogodowe, takie jak np. powodzie, gwałtowne burze, erozja linii brzegowej, obok niekorzystnego wpływu społecznego powodować mogą również znaczny wpływ na rozwój gospodarczy. Wzrost temperatury i zmiany pogodowe powodujące susze, bądź powodzie w różnym stopniu oddziaływać mogą na regiony i gałęzie gospodarki i wymagać mogą odpowiedniej ukierunkowanej terytorialnie interwencji. W szczególności konieczne jest zastosowanie nowoczesnych, innych niż dotychczas zasad gospodarowania wodą oraz zarządzania ryzykiem powodziowym.

Jednym z kluczowych wyzwań jakie stoją przed Polską w tym zakresie jest dalsze i to znaczące zmniejszenie emisji gazów szklarniowych, w perspektywie 2020 roku co najmniej o 20% (mimo iż

⁶⁰ Indeks na bazie zmiany w liczbie ludności zagrożonej powodzią rzeczny, populacji na obszarach przybrzeżnych poniżej 5 milionów, obszarach potencjalnie zagrożonych suszą, wrażliwością rolnictwa, rybołówstwa i turystyki, biorąc pod uwagę zmiany temperatury i w opadach deszczu.

Polska zrealizowała już swoje cele redukcyjne określone w protokole z Kioto z nawiązką wynoszącą blisko 30 punktów procentowych). Ponieważ głównymi źródłami emisji w tym zakresie są sektor energetyczny i sektor transportu działania redukcyjne muszą być w pierwszej kolejności adresowane do tych dziedzin gospodarki.

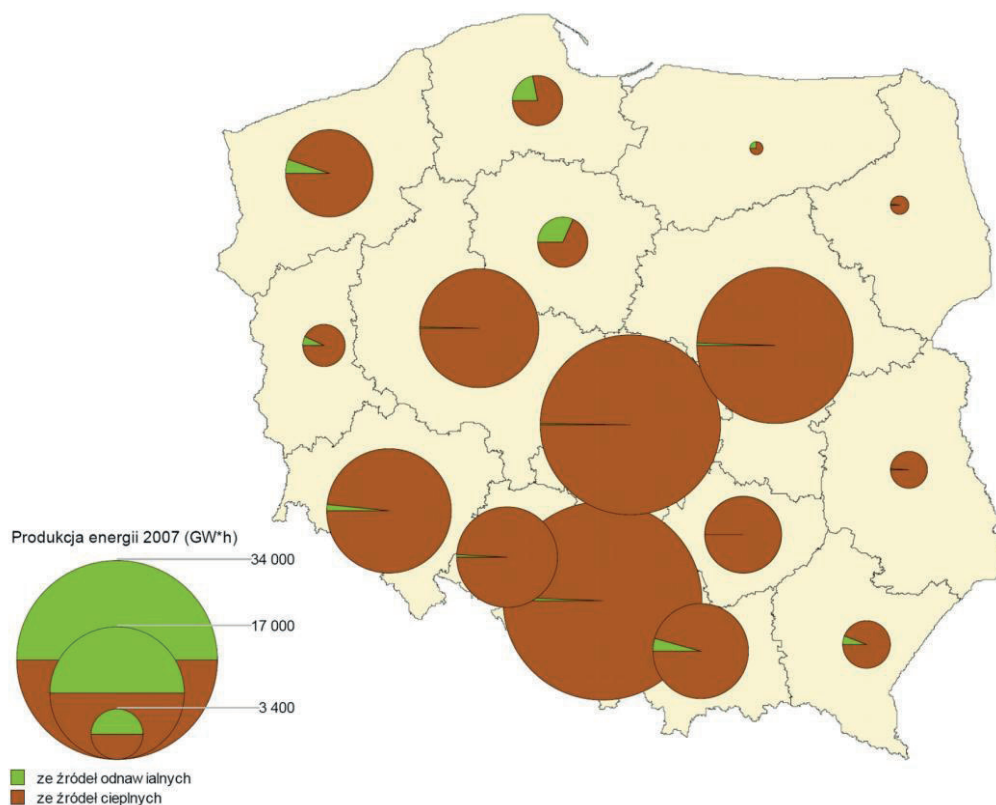
Należy jednak pamiętać, że długookresowy wysoki wzrost gospodarczy kraju może z dużym prawdopodobieństwem spowodować wzrost zapotrzebowania na energię pierwotną, szacowany w perspektywie horyzontu realizacyjnego KSRR na kilka do kilkunastu procent w stosunku do stanu obecnego. Wobec wspomnianych wyzwań redukcyjnych w zakresie emisji gazów cieplarnianych oznacza to konieczność zasadniczej restrukturyzacji źródeł zaopatrzenia w energię i znacznie lepszego wykorzystania energii pierwotnej niż ma to miejsce obecnie. W szczególności obecna efektywność wytwarzania energii, stopień wyeksploatowania większości instalacji w sektorze energetyki zawodowej, przemysłowej i ciepłownictwa oraz stan infrastruktury energetycznej nie gwarantują bezpieczeństwa i stabilności dostaw energii oraz nie przeciwdziałają w sposób efektywny zmianom klimatycznym. Działania efektywnościowe będą musiały być podjęte także w sektorze transportu.

Rozwój gospodarczy związany jest ze wzrastającym zapotrzebowaniem na energię. Obecna struktura gospodarki i stan infrastruktury energetycznej nie gwarantują bezpieczeństwa i stabilności dostaw energii oraz nie przeciwdziałają w sposób efektywny zmianom klimatycznym.

Energetyczna sieć przesyłowa jest w Polsce przestarzała. Około 1/4 urządzeń jest zdekapitalizowanych (funkcjonują od ponad 40 lat), a najbardziej dotknięte tym problemem są tereny wiejskie, co nie gwarantuje stałych dostaw odbiorcom indywidualnym oraz utrudnia rozwój małych elektrowni (w tym opartych na odnawialnych źródłach energii). Polskie sieci przesyłowe są słabo zintegrowane z sieciami państw sąsiednich, a znaczne obszary kraju pozbawione są dostępu do linii przesyłowych 400 kV (zwłaszcza w Polsce wschodniej i północnej).

Olbrzymie znaczenie dla ograniczenia zapotrzebowania na energię oraz zmniejszenie negatywnych czynników wpływających na zmiany klimatyczne ma energochłonność gospodarki. Mimo spadku energochłonności polskiej gospodarki na przestrzeni ostatnich lat nadal utrzymuje się ona na wysokim poziomie w stosunku do większości krajów UE. Powoduje to, że oprócz negatywnego wpływu na dostępność energii i zmiany klimatyczne ograniczona jest również pozycja konkurencyjna polskich regionów w związku z wysokim kosztem funkcjonowania gospodarki.

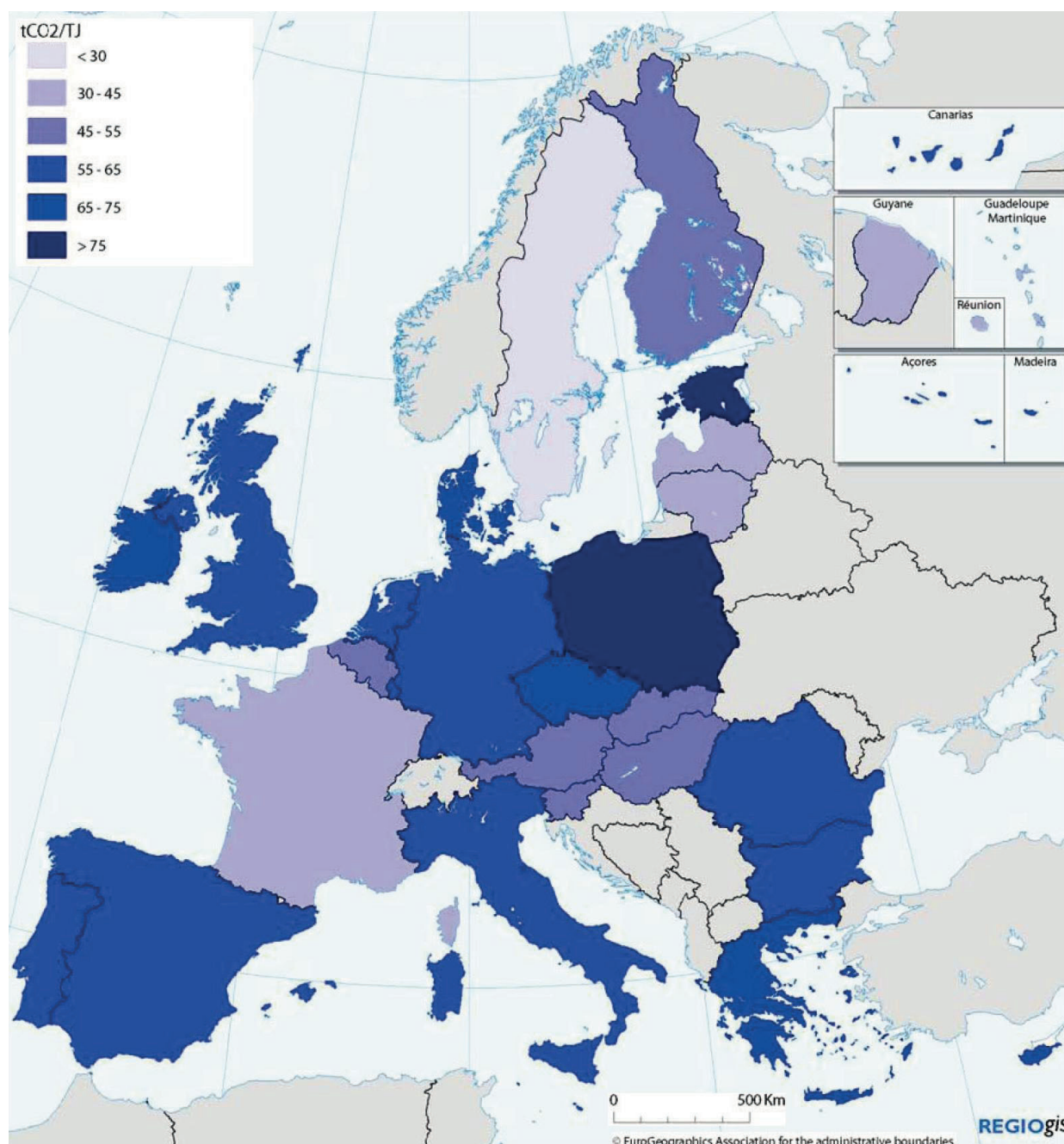
Mapa 24. Produkcja energii elektrycznej w Polsce (2007 r.) wg województw



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

Systematyczne zwiększanie się możliwości wystąpienia deficytu energetycznego oraz wysoka emisja CO₂ związana jest m.in. z utrzymującym się bardzo wysokim udziałem węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej oraz bardzo niskim udziałem odnawialnych źródeł energii. Łączna moc wszystkich instalacji do produkcji zielonej energii elektrycznej w 2008 r. wynosiła ok. 1700 MW, energia elektryczna wytworzona z OZE stanowiła 4,2% krajowego zużycia energii elektrycznej brutto, natomiast udział OZE w finalnym zużyciu energii ogółem wynosi ok. 7%. Stwarza to dodatkowe zagrożenia w warunkach polityki UE odnośnie emisji CO₂ i zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, która zakłada dla Polski udział OZE w finalnym zużyciu energii brutto w 2020 r. na poziomie 15%⁶¹.

⁶¹ Dyrektywa 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16.

Mapa 25. Zawartość dwutlenku węgla w krajowym zużyciu energii brutto (2006 r.)

Źródło: Ocena przyszłych wyzwań regionów UE. Wyzwania klimatyczne dla Europejskich Regionów Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, marzec 2009 r., SEC(2008) 2868 final.

Wysoki stopień uzależnienia polskiej energetyki i ciepłownictwa od węgla, przestarzała i niedoinwestowana infrastruktura (szczególnie na obszarach wiejskich i obszarach Polski wschodniej), niski stopień wykorzystania odnawialnych źródeł energii i paliw alternatywnych oraz wysoka energochłonność gospodarki prowadzić może do ograniczenia dostępności energii oraz wpływać niekorzystnie na zmiany klimatyczne.

Zmiany klimatu odczuwają zarówno gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, jak i słabsze grupy społeczne (osoby starsze, osoby niepełnosprawne). Wpływ zmian klimatu będzie zróżnicowany przestrzennie w zależności od kraju, czy też regionu. Wyzwaniem polityki regionalnej jest zatem prowadzenie działań adaptacyjnych realizowanych na poziomie krajowym i regionalnym umożliwiających elastyczne dostosowanie się regionów do zmian społeczno-gospodarczych wynikających z postępujących zmian klimatycznych. Wsparcie realizowane będzie przy

zastosowaniu zintegrowanego i skoordynowanego podejścia w odniesieniu do interwencji sektorowych i regionalnych oraz działań transgranicznych. Niezależnie od tego w jakim kierunku zmieni się klimat działania adaptacyjne powinny przynieść wymierne korzyści dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i dla środowiska.

Poprawa zdolności adaptacyjnych do zmian klimatu jest związana z potrzebami energetycznym poszczególnych krajów oraz metodami i sposobem ich zaspokajania. Realizacja działań zwiększających bezpieczeństwo energetyczne kraju i regionów z uwzględnieniem aspektów związanych ze zmianami klimatycznymi i koniecznością poprawy zdolności adaptacyjnych stwarza szanse na zwiększenie konkurencyjności gospodarki oraz zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego. Zapewnienie komplementarnego wsparcia nakierowanego na rozwój energetyki w Polsce w oparciu o nowoczesne technologie z uwzględnieniem potencjałów poszczególnych regionów może stać się dla nich niezwykle ważnym impulsem rozwojowym stymulującym wzrost gospodarczy i innowacje, a tym samym może wpływać na zwiększenie poziomu konkurencyjności zarówno w skali kraju, jak i Europy i świata.

Zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego oraz poprawa zdolności adaptacyjnych do zmian klimatu zakładać musi również ograniczenie energochłonności gospodarki, co pozwoli na zmniejszenie kosztów funkcjonowania całej gospodarki, a także ograniczy przewidywany wzrost popytu na energię w nadchodzącej przyszłości. W konsekwencji wpłynie to na ceny usług i produktów zwiększając jednocześnie poziom konkurencyjności gospodarki. Dodatkowo nie można pominąć znaczenia wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznych kraju, przy czym założenia polityki regionalnej dotyczące rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii muszą uwzględniać analizy kosztów i korzyści wynikające z przestrzennych potencjałów poszczególnych regionów.

7. Ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych.

W Polsce systematycznie następuje zasadnicza poprawa stanu środowiska przyrodniczego i znaczne zmniejszenie negatywnych oddziaływań na nie. Wynika to zarówno z realizacji zobowiązań akcesyjnych Polski, znacznych nakładów finansowych przeznaczonych na rozwój i modernizację infrastruktury ochrony środowiska, jak również z działań na rzecz trwałego i zrównoważonego (*sustainable*) rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednakże postępujący rozwój gospodarczy i urbanizacja oddziałują negatywnie na środowisko przyrodnicze, dlatego ważnym zadaniem jest zachowywanie obszarów najwartościowszych pod względem przyrodniczym (obszarów wartościowych ekologicznie – rezerваты, parki narodowe, parki krajobrazowe, lasy, obszary NATURA 2000) i minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko inwestycji infrastrukturalnych oraz katastrof naturalnych i technologicznych. Konieczna jest poprawa jakości wydawanych decyzji lokalizacyjnych inwestycji o znaczącym oddziaływaniu na środowisko, które powinny obejmować wszystkie, wymagane prawem, elementy środowiska na które może wywrzeć wpływ realizacja danej inwestycji a jednocześnie wskazywać adekwatne środki mitygujące oraz kompensacyjne, które zminimalizują potencjalny negatywny wpływ inwestycji na środowisko.

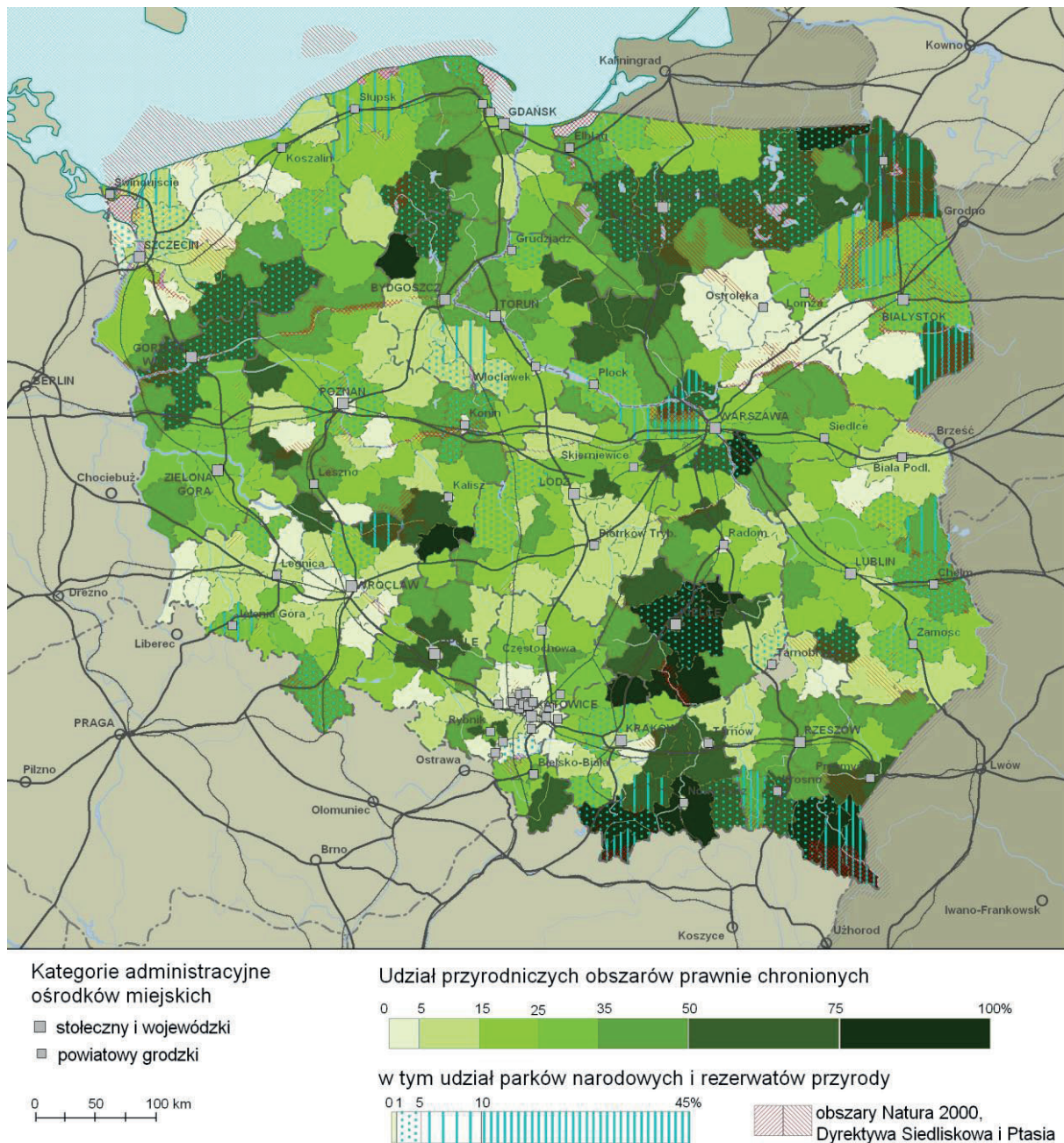
Istotne jest również zapewnienie integralności krajowego systemu obszarów chronionych, przez utrzymywanie drożności korytarzy migracyjnych a także przez zapewnianie integralności ważnych transgranicznych obszarów chronionych, tak jak to jest realizowane przez tworzenie międzynarodowych rezerwatów biosfery, np. na obszarze Puszczy Białowieskiej oraz ograniczenie presji ze strony turystyki na obszary o najwyższych walorach przyrodniczych dzięki większemu obciążeniu obszarów sąsiednich

W porównaniu do innych krajów europejskich polskie regiony charakteryzują się dużym udziałem obszarów o wysokich walorach przyrodniczych, które z jednej strony ograniczają możliwości inwestycyjne, z drugiej jednak strony mogą okazać się niezwykle atrakcyjnym czynnikiem wpływającym na rozwój turystyki i jakość życia mieszkańców. W połączeniu z podniesieniem

jakości dóbr i rozwojem usług oferowanych w sferze kultury oraz ochroną cennych przyrodniczo obszarów, rozwój turystyki może okazać się niezwykle szansą rozwojową dla regionów (szczególnie Polski wschodniej), które dysponują wysokim potencjałem w tym zakresie, a jednocześnie ograniczonymi możliwościami inwestycyjnymi.

Niekontrolowane procesy urbanizacyjne mogą zagrażać funkcjonalności i spójności wielu cennych ekosystemów, które ukształtowały się i istniały dotychczas w warunkach umiarkowanej antropopresji, głównie ze strony rolnictwa, czy gospodarki leśnej. Jednak nawet w obrębie dużych ośrodków miejskich przetrwały, a nawet rozwijają się tereny przyrodniczo cenne, z których część włączono obecnie do Europejskiej Sieci Ekologicznej NATURA 2000. Konieczne jest ich zachowanie i skuteczna ochrona, zapewniająca trwałość funkcjonowania, i co najmniej utrzymanie obecnego, wysokiego poziomu różnorodności biologicznej. W przypadku planowanych inwestycji będą podejmowane działania zmierzające do uniknięcia konfliktów z obszarami Natura 2000 (między innymi poprzez analizę wielokryterialną inwestycji).

Mapa 26. Udział i struktura obszarów chronionych w powierzchni powiatów ogółem (2008 r.)



Źródło: Opracowanie własne MRR we współpracy z IGiPZ PAN (P. Śleszyński).

Realizacja celów polityki rozwoju oznaczać będzie konieczność, przynajmniej czasowej, intensyfikacji wykorzystania różnorodnych zasobów przyrodniczych. Należą do nich przykładowo zasoby kruszyw, mających zastosowanie w pracach budowlanych, zasoby drewna, ale także tereny atrakcyjne przyrodniczo i krajobrazowo, które mogą być miejscem ekspansji mieszkalnictwa, czy rozwoju funkcji turystyczno-rekreacyjnych. Działania podejmowane w tym zakresie powinny być bezwzględnie poprzedzane kompleksową analizą skutków środowiskowych, w tym skutków pośrednich i nieodwracalnych, tak aby nie generować nowych presji mogących zagrażać w perspektywie średnio- i długookresowej zrównoważonemu rozwojowi danego obszaru.

W szczególności wykorzystanie zasobów nieodnawialnych powinno być poddawane ocenie pod kątem racjonalności i efektywności gospodarowania. Istotne jest także unikanie niekorzystnych

skutków pośrednich, takich jak zaburzenia lokalnych stosunków wodnych, degradacja obszarów mokradlowych, likwidacja zadrzewień, czy terenów o wysokim poziomie różnorodności biologicznej lub walorach krajobrazowych.

Rozwój ośrodków turystycznych powinien być tak planowany i ewentualnie ograniczany, aby nowe źródła presji na środowisko nie prowadziły do nieodwracalnej degradacji obszarów dziś stanowiących o atrakcyjności turystycznej regionu, tak jak to miało miejsce wielokrotnie w przeszłości.

Mieszkalnictwo i inne procesy urbanizacyjne nie mogą zaburzać racjonalnych proporcji pomiędzy terenami biologicznie czynnymi i zabudowanymi, a także ograniczać powszechnego dostępu do terenów o wysokich walorach rekreacyjnych.

Jednocześnie procesy urbanizacyjne i rozwój infrastruktury publicznej powinny być tak planowane i realizowane aby nie ograniczać w przyszłości dostępu do zidentyfikowanych zasobów kopalin i innych zasobów naturalnych znajdujących się pod powierzchnią i na powierzchni ziemi.

Wyzwaniem polityki regionalnej powinno być uzupełnianie działań podejmowanych w ramach polityki ochrony środowiska na rzecz kompleksowej ochrony i zachowania środowiska przyrodniczego w regionach oraz dla poprawy wykorzystania endogenicznych potencjałów przyrodniczych, w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego w regionach.

8. Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego dla rozwoju regionalnego.

Polskie regiony posiadają bogate zasoby dziedzictwa kulturowego wynikające z ponad tysiącletniej historii państwowości i współczesnych dokonań artystycznych. Wiele polskich obiektów wpisanych zostało na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego i Naturalnego UNESCO (na którą wpisane są obiekty o wybitnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego i historycznego świata), a wiele zostało także uznanych przez Prezydenta RP za Pomnik Historii. Rozwinięta jest sieć muzeów i instytucji artystycznych, bogate jest także współczesne życie artystyczne, które zyskuje uznanie zarówno w kraju, Europie, jak i na świecie. Polskie regiony charakteryzują się także silną różnorodnością kulturową, co widać w architekturze, muzyce, dialektach lokalnych, czy też lokalnej kuchni. Różnorodność form i przejawów kultury stanowi o tożsamości regionów i jest źródłem rozwoju twórczego i bodźcem rozwoju turystyki kulturowej.

Współczesna polityka kulturalna odchodzi od traktowania kultury jako domeny instytucji publicznych, państwowych i samorządowych. Duża część sektora kultury staje się obszarem działania coraz liczniejszych organizacji pozarządowych. W pierwszym kwartale 2008 roku zarejestrowanych było 58 237 stowarzyszeń oraz 9 106 fundacji. 12,7 % spośród nich zajmowało się kulturą i sztuką⁶².

Kultura nie stanowi pasywnego zasobu regionów, ale aktywnie warunkuje zarówno rozwój społeczny, jak i ekonomiczny. Jako czynnik rozwoju ekonomicznego wpływa ona m.in. na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej regionów, determinuje rozwój turystyki, tworzy rynek pracy, kreuje przemysł kultury, a także współokreśla funkcje metropolitalne miast w układach ekonomicznym i przestrzennym. Jest katalizatorem kreatywności i innowacji także w kontekście celów Strategii Lizbońskiej. Udział procentowy PKB wytwarzanego w sektorze kultury w roku 2002 kształtował się na poziomie 4,5%⁶³, co plasuje Polskę na równi z rozwiniętymi krajami Europy. Dla porównania, udział sektora kultury w PKB UE w 2003 roku wynosił 2,6 %.

Decydujący wpływ na kształtowanie gustów społeczeństwa, stylu życia i przyjmowanych wzorów mają obecnie także przemysły kultury (wydawniczy, filmowy, muzyczny, związany z produkcją i wystawianiem przedstawień artystycznych, związany ze sztuką i antykami oraz przemysł

⁶² Dane Stowarzyszenia Klon/Jawor.

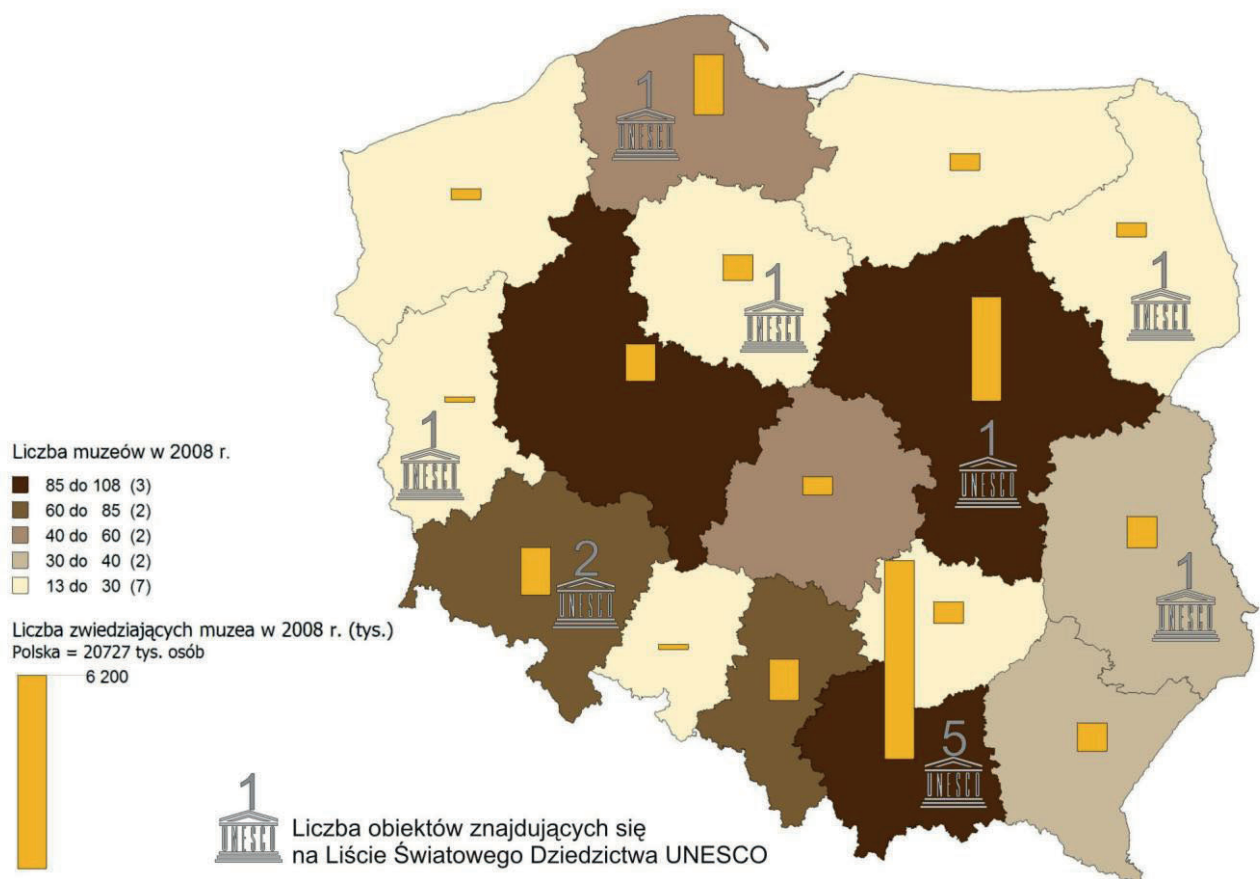
⁶³ Źródło: Narodowa Strategia Kultury na lata 2004-2013.

audiowizualny). Wyniki badań budżetów gospodarstw domowych⁶⁴ dowodzą, że dominująca część wydatków na kulturę i czasu poświęcanego kulturze jest przeznaczana na konsumpcję dóbr i usług wytwarzanych przemysłowo. Kultura staje się obecnie sektorem gospodarki, generującym wysoką wartość dodaną oraz rentowne miejsca pracy. Jak wynika z badań Eurostatu, wg danych opublikowanych w 2007 r., zatrudnienie w sektorze kultury stanowiło ok. 2.5% całkowitego zatrudnienia w UE-27, przy czym w Polsce wskaźnik ten oscylował w granicach 2%.

W wymiarze społecznym kultura stanowi jeden z ważniejszych czynników kreujących potencjał intelektualny regionów, budujących kapitał ludzki oraz spójność i integrację społeczną. Jedną z głównych instytucji kultury gromadzących i upowszechniających jej wytwory są muzea. W 2008 roku około 20 mln osób odwiedziło polskie muzea. Najwięcej zwiedzających zanotowały województwa małopolskie, mazowieckie i pomorskie, a najmniej lubuskie i opolskie.

Kultura odgrywa istotną rolę w tworzeniu kapitału społecznego, stanowi niezaprzeczalny czynnik rozwoju regionalnego: przyciąga inwestorów i turystów, kreuje pozytywny wizerunek miast i regionów, stanowi sposób na zwalczanie problemów społecznych. Takie postrzeganie kultury, które nie sprowadza jej jedynie do zastanego dziedzictwa kulturowego i wykorzystania go w turystyce, ale opiera się przede wszystkim na zmianie sposobu myślenia o roli kultury w życiu społecznym, wpisuje się w nowy paradygmat polityki regionalnej.

Mapa 27. Muzea i liczba zwiedzających w 2008 r. w Polsce wg województw wraz z obiektami znajdującymi się na Liście Światowego Dziedzictwa UNESCO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS oraz UNESCO.

Kultura przyciąga inwestorów i turystów, kreuje pozytywny wizerunek miast i regionów. Ludowe tradycje regionalne są częścią bogactwa etno-historycznego. Twórcy ludowi, zespoły folklorystyczne, miejscowi poeci i gawędziarze, ale także produkty i marki regionalne stają się

⁶⁴ Przeciętne wydatki na kulturę na jedną osobę w gospodarstwach domowych w 2008 roku – dane GUS.

częścią oferty kulturalnej i promocji regionów. Postrzeganie kultury jako czynnika rozwojowego wymaga uznania szczególnej wagi dla problemu ochrony dziedzictwa i różnorodności kulturowej, rozwoju infrastruktury kultury, edukacji kulturalnej i możliwości dostępu do jej zasobów. Z tego powodu niezwykle istotna jest obecność nowych technologii w obszarze kultury, a co za tym idzie, wyraźny, silny związek tego obszaru z dynamicznym rozwojem Polski.

Zasoby kultury są dziedzictwem narodowym, które należy chronić, ale przede wszystkim twórczo wykorzystywać i szeroko upowszechniać, wspierając możliwości innowacyjne i kreatywne w społeczeństwie.

Ze względu na wszystkie powyższe czynniki wyzwaniem polityki regionalnej powinno być wykorzystanie potencjału i różnorodności kulturowej polskich regionów w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego. Kultura powinna być rozumiana jako sektor kreatywny i innowacyjny, a potencjał kulturowy jako potencjał rozwojowy.

Turystyka jest ważną sferą aktywności gospodarczej, a jednocześnie sferą działalności społecznej. Aktywność turystyczna jest jednym z mierników poziomu życia mieszkańców i wskaźnikiem rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw. Rozwój funkcji turystycznych na bazie atutów kulturowych, jak również przyrodniczych (szczegółowo opisanych w wyzwaniu 7), przyczynia się do zwiększenia dynamiki rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju (generowania nowych miejsc pracy, rozwoju przedsiębiorczości, podnoszenia jakości życia lokalnych społeczności, podwyższania konkurencyjności regionów). Ponadto eksport usług turystycznych wpływa korzystnie na bilans płatniczy kraju oraz wyzwala redystrybucję dochodów z regionów bogatszych do biedniejszych.

Turystyka jest dziedziną, która może aktywizować obszary miejskie oraz wiejskie. Rozwój turystyki jest związany z większą dbałością o ład przestrzenny, estetykę i środowisko przyrodnicze otoczenia, w którym rozwijane są funkcje turystyczno-rekreacyjne. Przyczynia się to do rewitalizacji obszarów zdegradowanych oraz nadawania nowego sensu obszarom podmiejskim. Rozwój turystyki kształtuje świadomość społeczności lokalnych i regionalnych, co działa edukacyjnie i podnosi odpowiedzialność ludzi za dbałość o miejsce, w którym żyją, zwiększając związki społeczności z ich miejscem zamieszkania.

Obok aspektów społecznych i ekonomicznych, na które turystyka ma korzystny wpływ, stanowi ona również ważną składową zrównoważonego rozwoju. Odpowiednio zaplanowane i realizowane działania służące rozwojowi turystyki sprzyjają ochronie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz pielęgnowaniu tradycji lokalnych i regionalnych, będąc jednym z fundamentów kreowania odpowiedniego wizerunku kraju i regionów jako miejsc o wysokiej atrakcyjności życia oraz atrakcyjności inwestycyjnej.

Turystyka sprzyja zmianom strukturalnym, dlatego powinna być traktowana jako element specjalizacji tych terytoriów, które cechują się największymi walorami turystycznymi.

Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie turystyki jako ważnej sfery aktywności gospodarczej oraz społecznej i pozytywny wpływ w odkrywaniu najcenniejszych zasobów kulturowych i środowiskowych niezwykle istotne jest jej wykorzystanie w procesach kształtowania rozwoju regionalnego.

9. Wspieranie rozwoju kapitału społecznego.

W ostatnich kilku latach coraz częściej zaczyna dostrzegać się w Polsce rolę kapitału społecznego, jako ważnego czynnika wpływającego na rozwój społeczny i gospodarczy kraju, a także jako element charakteryzujący jakość życia obywateli. Można go postrzegać przez pryzmat wielu obszarów takich jak np. postawy i relacje społeczne, struktury organizacji pozarządowych, poziom aktywności obywatelskiej, czy też potencjał kulturowy i kreatywny. Wszystkie te czynniki kształtowane były przez lata i wynikają z uwarunkowań kulturowo-historycznych.

Przełomowe wydarzenia historyczne takie jak, brak suwerenności w XIX i XX, II wojna światowa, okres PRL, wpłynęły w większości przypadków negatywnie na poziom kapitału społecznego. Polska pod względem różnych aspektów aktywności i zaangażowania obywateli w życie społeczne i publiczne lokuje się na jednym z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę zaufanie społeczne obywateli w 2006 r. Polska znalazła się na przedostatnim miejscu wśród krajów objętych badaniem „European Social Survey”. Lepiej kształtuje się sytuacja pod względem zaufania do władz lokalnych, które w roku 2002 kształtowało się na poziomie 43%, a w 2008 roku już na poziomie 68%⁶⁵. Kolejny czynnik określający poziom kapitału społecznego wskazuje, że w 2009 r., aż 49 % obywateli wykazywało obojętność wobec sześciu form naruszania dobra wspólnego⁶⁶ i co jest niezwykle niepokojące odsetek obojętnych wzrósł aż o 14 punktów procentowych w stosunku do roku 2005⁶⁷. Cechą charakterystyczną Polaków jest jednak wysoki poziom zaufania do własnej rodziny, przyjaciół, ewentualnie najbliższych grup sąsiedzkich. Potwierdzają to badania CBOS⁶⁸, wedle których 96% badanych ufa swojej najbliższej rodzinie, 90% znajomym, natomiast tylko 26% badanych ma zaufanie do związków zawodowych, 21% ufa polskiemu parlamentowi, a 14% partiom politycznym. Dwa ostatnie wskaźniki także plasują nas na jednym z ostatnich miejsc w Europie.

W ostatnich latach zarysowały się dodatkowo pewne negatywne trendy, np. spadek liczby Polaków zaangażowanych w wolontariat. W roku 2009 zaledwie 12,9% naszych rodaków deklarowało zaangażowanie w wolontariat, podczas gdy w 2005 odsetek ten sięgał 23,2%⁶⁹.

Podstawową formą udziału w życiu publicznym jest udział w wyborach. Udział obywateli w wyborach do Sejmu, który od lat jest na bardzo niskim poziomie, w 2007 roku wynosił 53%. Największą frekwencję zanotowano w miastach (Warszawa 73%, Poznań 69%, Gdańsk 67%) i gminach znajdujących się w obszarze funkcjonalnym największych miast, co może wskazywać na wyższy poziom kapitału społecznego w najsilniejszych obszarach miejskich. Dodatkowo można zaobserwować korelację pomiędzy poziomem rozwoju społeczeństwa informacyjnego, a aktywnością społeczną. Korzystanie z Internetu pobudza aktywność i zaangażowanie w życiu publicznym. Internauci znacznie częściej angażują się na rzecz społeczności lokalnej, znacznie częściej są aktywni, częściej głosowali w wyborach w 2007 r. Wskazuje to na to jak duże znaczenie ma wysoki poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego na wzrost kapitału społecznego i tym samym na rozwój regionalny.

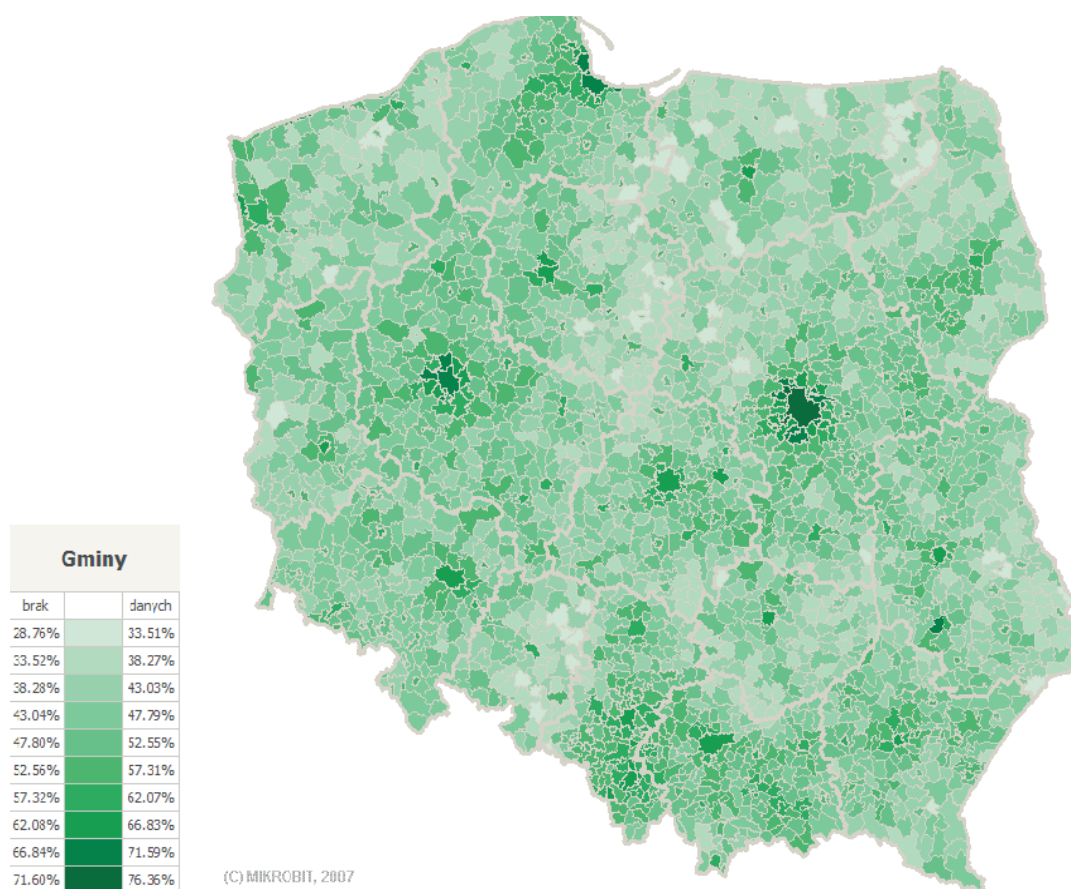
⁶⁵ Źródło: CBOS.

⁶⁶ Zaniżanie wysokości płaconych podatków, unikanie płacenia za korzystanie z transportu publicznego, unikanie płacenia za światło, czynszu za mieszkanie, cel, pobieranie niesłusznie zasiłku dla bezrobotnych.

⁶⁷ Diagnoza społeczna 2009: warunki i jakość życia Polaków, J. Czapiński, T. Panek, listopad 2009 r.

⁶⁸ CBOS Zaufanie społeczne, Warszawa, marzec 2010.

⁶⁹ „Wolontariat, filantropia i 1%”- coroczne badanie prowadzone od 2001 roku przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR.

Mapa 28. Frekwencja w głosowaniu do Sejmu RP wg gmin (2007 r.)

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza (PKW).

Wzrost poziomu kapitału społecznego jest niezwykle ważnym elementem zarówno z punktu widzenia polityki regionalnej, jak również całej polityki rozwoju Państwa. Jednocześnie pozostaje wyzwaniem horyzontalnym z którym będą musiały się zmierzyć wszystkie polityki. Kapitał społeczny kształtowany był przez lata w toku zmian kulturowo-historycznych i wymaga czasu aby zostać właściwie ukształtowanym.

Dlatego wyzwaniem polityki regionalnej nie jest bezpośrednio zwiększenie kapitału społecznego, ale wybór odpowiednich narzędzi i efektywne stymulowanie procesów wzrostu zaufania społecznego, zwiększenia troski o dobro wspólne, wspierania aktywności obywatelskiej, zwiększenia potencjału kreatywnego i intelektualnego, które w konsekwencji doprowadzą do zwiększenia poziomu kapitału społecznego.

10. Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju.

Analiza sytuacji w zakresie potencjału infrastrukturalnego polskich regionów oraz potrzeb wynikających z konieczności zwiększania konkurencyjności i wykorzystania w tym procesie całej przestrzeni Polski wskazuje, że jednym z głównych wyzwań polityki publicznej w Polsce w perspektywie najbliższych kilkunastu lat pozostaje rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej i teleinformatycznej oraz jej utrzymanie i eksploatacja.

Stan i stopień rozwoju infrastruktury transportowej (w szczególności drogowej i kolejowej, w mniejszym zakresie lotniczej) w Polsce stanowią istotną barierę rozwoju. Sieć drogowa charakteryzuje się relatywnie wysoką i proporcjonalną do zaludnienia gęstością szlaków,

nierównomierną jednak w stosunku do powierzchni. Niedostatecznie rozbudowana i rozproszona jest sieć autostrad i dróg szybkiego ruchu, co negatywnie wpływa na efektywność i sprawność połączeń drogowych między obszarami miejskimi kraju oraz na płynność ruchu tranzytowego. Zły stan sieci drogowej i kolejowej, niewystarczająca sieć połączeń między południem a północą kraju, brak dróg umożliwiających sprawne przejazdy w miastach i ich otoczeniu, niska jakość połączeń między miastami wojewódzkimi, stanowią podstawowe słabości infrastruktury transportowej w Polsce. W rezultacie dostępność komunikacyjna poszczególnych obszarów kraju do miast wojewódzkich, jak i między regionami, jest niezadowalająca. Ogranicza to zasięg korzystnego oddziaływania dużych miast, który jest stosunkowo niewielki i (z wyjątkiem Warszawy) nie przekracza 20-30 km. W obszarze 60-minutowego dojazdu drogą do miasta wojewódzkiego mieszka zaledwie ok. 58% ludności (koleją - 60%).

Degradacji ulegają stosunkowo dobrze rozwinięte systemy transportu publicznego. W latach 1999-2007 spadła liczba pasażerów (poza mazowieckim i podlaskim) przewożonych środkami transportu komunikacji miejskiej (o 17,4%). Wzrosła natomiast długość czynnych tras komunikacji miejskiej w całym kraju o 2,8 tys. km, najwięcej w małopolskim i mazowieckim. Transport publiczny nie stał się atrakcyjną alternatywą dla prywatnych samochodów, co skutkuje zwiększeniem zanieczyszczeń powietrza, hałasu oraz zatłoczeniem komunikacyjnym miast.

Mimo relatywnie słabo rozbudowanej sieci połączeń i lotnisk (jedynie 11 obiektów obsługuje regularne loty pasażerskie), bardzo dynamicznie (zwłaszcza po 2004 r.) rozwija się transport lotniczy (ponad 3-krotny wzrost liczby pasażerów). Wzrasta rola regionalnych portów lotniczych, które obsługują ponad połowę liczby pasażerów, przy spadku udziału portu lotniczego Warszawa - Okęcie (z 75,4% w 1999 r. do 48,4% w 2007 r.).

Mapa 29. Sieć transportowa Polski (2009 r.)



Źródło: Opracowanie własne MRR we współpracy z IGiPZ PAN (P. Śleszyński).

Dla zwiększania konkurencyjności polskich regionów oraz oddziaływania najsilniejszych obszarów wzrostu na ośrodki peryferyjne ważne znaczenie ma rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej. W odniesieniu do przestrzeni niezbędne jest takie kształtowanie budowy i rozbudowy sieci transportowych (przez priorytetowe traktowanie inwestycji realizowanych w ramach polityk sektorowych), aby wpłynąć na wykorzystanie różnych potencjałów rozwojowych polskiej przestrzeni. W powyższym zakresie kluczowe znaczenie ma dostępność transportowa w wymiarach międzynarodowym i krajowym (zwiększanie wzajemnej oraz międzynarodowej dostępności głównych miast Polski) oraz wewnątrzregionalnym (poprawa dostępności do głównych ośrodków wzrostu z peryferyjnych części regionów). Dodatkowo istotne jest zwiększenie mobilności wahadłowej mieszkańców obszarów wiejskich, co obok tworzenia

alternatywnych pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich przyczyni się do wzrostu zatrudnienia mieszkańców tych obszarów.

Sprostanie wyzwaniu odnoszącemu się do zapewnienia odpowiedniego potencjału transportowego zapewni dostępność do ośrodków innowacji, centrów nauki i wiedzy oraz rynków pracy, edukacji, opieki medycznej itp., wspomagając jednocześnie efekt dyfuzji innowacji na obszary peryferyjne oraz przeciwdziałając procesom marginalizacji. Budowa i remont lub przebudowa sieci komunikacyjnej powinna również uwzględniać możliwości dotarcia turystów do najważniejszych obszarów i atrakcji turystycznych kraju.

Mimo korzystnych uwarunkowań geograficznych i warunków naturalnych sprzyjających rozwojowi transportu śródlądowego, jak i morskiego, poziom wykorzystania żeglugi w gospodarce kraju jest niski. Wynika to przede wszystkim z niskiej pozycji konkurencyjnej portów morskich związanej z wysokim wskaźnikiem przestarzałego majątku trwałego (wynoszącym od 40% do 70% w 2008 r.), niedorozwojem nowoczesnych usług portowych, słabym powiązaniem komunikacyjnym z obszarami lądowymi oraz niskim udziałem dróg wodnych żeglownych o parametrach międzynarodowych (zaledwie 205,9 km).

Żegluga śródlądowa i morska oraz transport kolejowy zostały uznane za proekologiczne gałęzie transportu wymagające wsparcia w wymiarze krajowym i europejskim. Dodatkowo transport wodny śródlądowy i morski może mieć zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionalnego w kontekście przewozów towarowych, pasażerskich, jak i turystyki wodnej, wpływając na wzrost atrakcyjności regionów jako miejsc działalności gospodarczej, przemysłu i zamieszkania. Rozwój transportu morskiego i śródlądowego powinien być realizowany w synergii z działaniami realizowanymi na poziomie centralnym i regionalnym, a także uwzględniać rachunek ekonomiczny prowadzonych interwencji wynikający z endogenicznych potencjałów poszczególnych regionów.

Mapa 30. Żegluga śródlądowa i morska w Polsce (2008 r.)



Źródło: Opracowanie własne MRR we współpracy z IGiPZ PAN (P. Śleszyński).

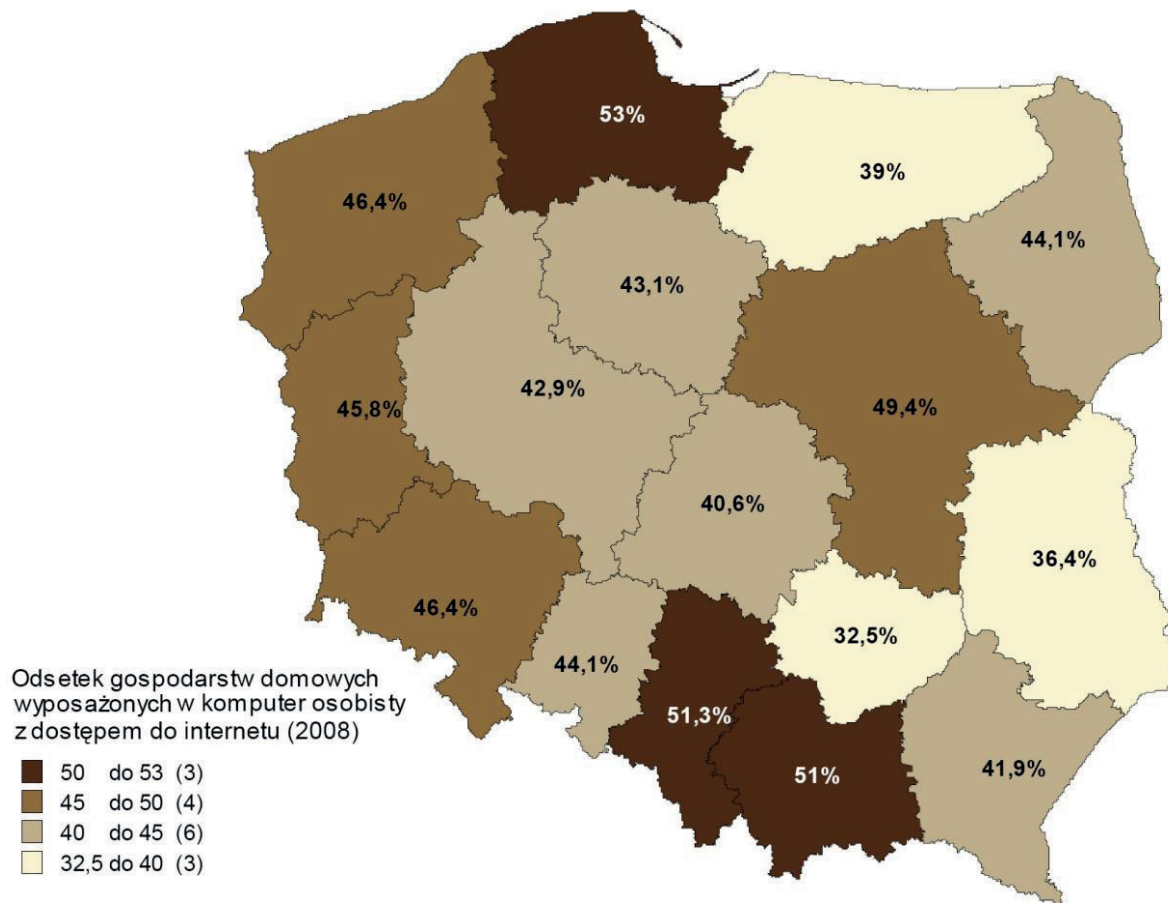
Ważną barierą, wpływającą na rozwój gospodarczy i postępującą marginalizację, jest także niska dostępność technologii teleinformatycznych i usług świadczonych drogą elektroniczną a także bariera psychologiczna szczególnie wśród starszego pokolenia Polaków i osób gorzej wykształconych, ograniczająca wykorzystanie nowoczesnych technologii. Mimo, że udział wydatków na technologie informacyjne w PKB Polski zbliżony jest do średniej w UE-27 i pod względem niektórych wskaźników charakteryzujących rozwój społeczeństwa informacyjnego⁷⁰ Polska osiągnęła już średni poziom UE, to jednak problemem pozostają: dostęp gospodarstw domowych i przedsiębiorstw do łącz szerokopasmowych⁷¹, a także zapóźnienie w rozwoju e-administracji. Poziom zarekomendowanych przez Komisję Europejską 20 podstawowych usług administracji publicznej, które powinny być w pełni dostępne on-line, jest w Polsce dwukrotnie

⁷⁰ Takich jak odsetek przedsiębiorstw z dostępem do Internetu, czy wykorzystujących Internet w kontaktach z administracją publiczną.

⁷¹ Dostęp do komputera i Internetu jest już standardem dla ogółu polskich przedsiębiorstw: komputery posiada 95% firm (od 91,4% w łódzkim do 98,1% w mazowieckim), niemal wszystkie mają również dostęp do Internetu (od 86,8% w łódzkim do 97,7% mazowieckim), jednak z szerokopasmowego dostępu do Internetu korzysta tylko 58,7% przedsiębiorstw, najwięcej w województwach mazowieckim, małopolskim, śląskim, dolnośląskim i podkarpackim (powyżej 60%), a najmniej w świętokrzyskim i łódzkim (poniżej 50%).

niższy niż średnia unijna (w 2007 roku wynosił on 25%, przy średniej unijnej 59%). Jedynie cztery usługi osiągnęły poziom transakcyjny, umożliwiający pełną interakcję z urzędami przez wykorzystanie elektronicznych kanałów dostępu⁷².

Mapa 31. Odsetek gospodarstw domowych wyposażonych w komputer z dostępem do Internetu (2008 r.) wg województw



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

Niska jakość infrastruktury teleinformatycznej odbija się znacząco na możliwości rozwoju i poprawy jakości zasobów pracy. W podziale wg regionów technologie teleinformatyczne najbardziej rozpowszechnione są w regionach Polski północnej, a najmniej na obszarach Polski wschodniej i obszarach wiejskich (gdzie dostęp do technologii teleinformatycznych jest szczególnie istotny z punktu widzenia tworzenia alternatywnych pozarolniczych miejsc pracy), natomiast dostępność do usług publicznych ograniczona jest na obszarze całego kraju.

Samo zapewnienie dostępu do technologii teleinformatycznych nie doprowadzi do przekształcenia gospodarki w gospodarkę opartą na wiedzy i powstania społeczeństwa informacyjnego. Okazuje się bowiem, że aż 17,3 proc. Polaków w wieku powyżej 16 roku życia to osoby, które nie korzystają z komputerów, choć mają komputer we własnym gospodarstwie. Osób takich przybywa, w 2007 roku było ich o jeden punkt procentowy mniej niż w roku 2009⁷³. Istniejący w Polsce podział na osoby efektywnie i sprawnie wykorzystujące nowoczesne technologie teleinformatyczne oraz te, które w dalszym ciągu nie opanowały obsługi komputera, ciągle rośnie. Szczególnie jest to widoczne w relacji pomiędzy osobami młodymi, lepiej wykształconymi, mieszkającymi w większych miastach, a osobami słabiej wykształconymi, mieszkającymi w małych miasteczkach i na wsi, emerytami i rencistami. Konieczne jest zatem

⁷² Źródło: Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013.

⁷³ Diagnoza społeczna 2009 – warunki i jakość życia Polaków, J. Czapieński, T. Panek, listopad 2009 r.

podniesienie poziomu świadomości i umiejętności obywateli w zakresie stosowania technologii informacyjnych oraz ograniczenie wykluczenia cyfrowego.

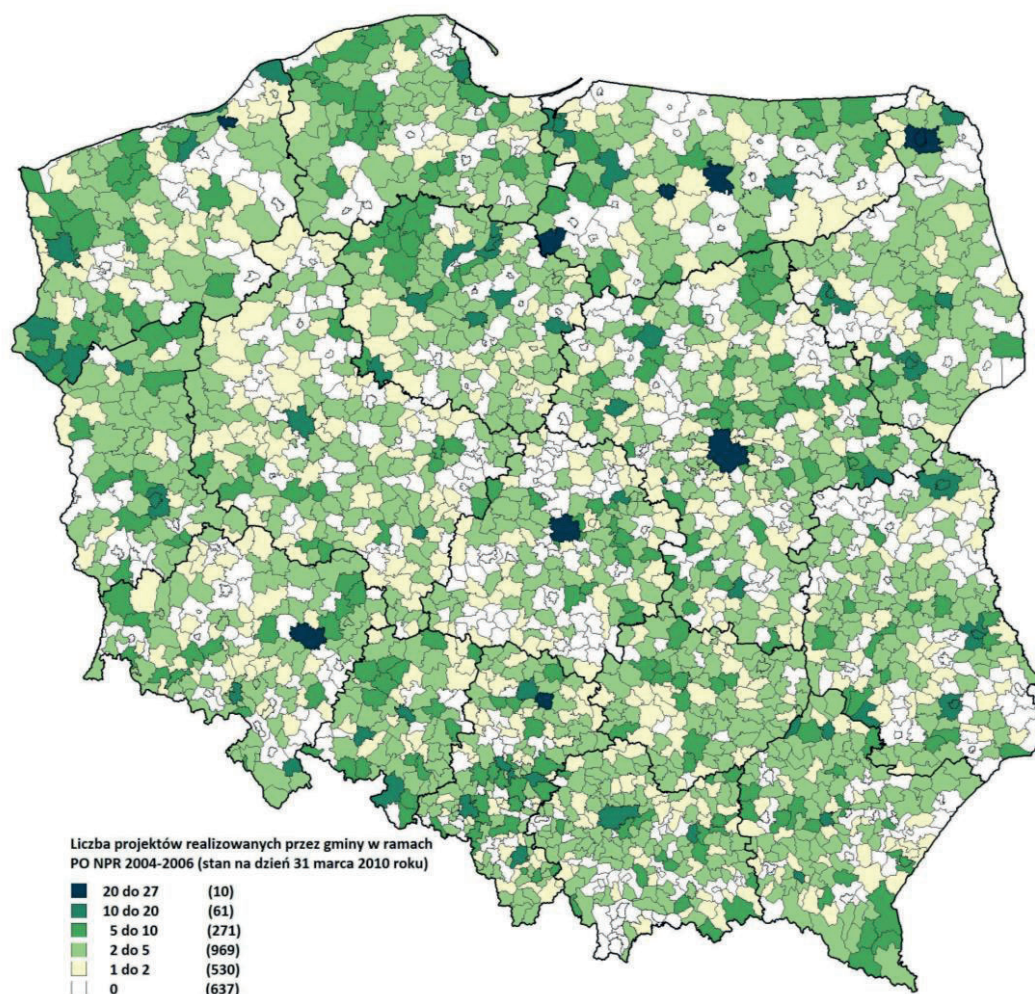
Wyzwaniem rozwojowym jest zwiększenie dostępu do technologii teleinformatycznych oraz implementacja działań podnoszących efektywność i sprawność korzystania z nowoczesnych technologii przez społeczeństwo, a także zwiększających zasoby cyfrowe i rozwijających systemy usług publicznych w pełni dostępnych za pośrednictwem Internetu. Rolą polityki regionalnej w tym zakresie jest dbanie o równomierny przestrzennie rozwój technologii teleinformatycznych pozwalający na pokonywanie ograniczeń związanych z oddaleniem od centrów rozwoju, a w efekcie na zmniejszanie barier rozwojowych, w szczególności w regionach najbardziej peryferyjnych.

| |
|--|
| 11. Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym. |
|--|

Wykorzystanie terytorialnych potencjałów rozwojowych zależy nie tylko od innowacyjności, zasobów kapitału, zasobów ludzkich i infrastruktury, ale także od sprawności i efektywności instytucji publicznych i jakości ich interakcji między sobą oraz z szerokim spektrum innych uczestników procesów rozwojowych.

Mimo adaptacji nowoczesnych standardów zarządzania i realizacji projektów współfinansowanych ze środków wspólnotowych, które spowodowały znaczne zmiany w efektywności instytucjonalnej państwa na różnych poziomach zarządzania, nadal występują pewne problemy i niedoskonałości systemu funkcjonowania instytucji uczestniczących w zarządzaniu i wdrażaniu polityki regionalnej. Dowodem na to są m.in. doświadczenia z realizacji dotychczasowych kontraktów wojewódzkich i pozyskiwaniem środków unijnych, które wskazują na istotne braki w systemie zarządzania i koordynacji działań poszczególnych aktorów polityki regionalnej. Z analiz wynika, że ponad siedemset polskich gmin nie zrealizowało żadnego projektu w ramach funduszy strukturalnych w latach 2004 - 2006, częściowo ze względu na brak z ich strony zainteresowania dostępnymi instrumentami, częściowo zaś w związku z nieskutecznymi próbami pozyskiwania środków, przy czym rozkład przestrzenny gmin wykazujących się najmniejszą aktywnością w pozyskiwaniu środków unijnych w ramach perspektywy 2004-2006 jest dosyć równomierny.

Mapa 32. Ilość realizowanych projektów współfinansowanych ze środków unijnych w ramach NPR 2004-2006 przez poszczególne gminy



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie elektronicznej bazy danych System rozliczania projektów (stan na 31 marca 2010 r.)

W związku z powyższym jednym z kluczowych wyzwań polityki regionalnej jest zwiększenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym.

Warunkiem koniecznym powodzenia realizacji polityki regionalnej jest wprowadzenie, na obu w/w poziomach, jednolitego i spójnego systemu zarządzania rozwojem odnoszącego się do kontekstu społeczno-ekonomicznego i efektów prowadzonych działań (*evidence-based policy*). Jak wynika z diagnozy, obecnie dokumenty strategiczne charakteryzują się wysokim stopniem ogólności, a określone w nich cele mają charakter wizji i misji, co w praktyce oznacza, że interwencja kierowana jest na bardzo szerokie spektrum obszarów, niekoniecznie związanych z konkretnymi celami strategicznymi. Dla podmiotów realizujących strategię nie mają one charakteru dokumentów wyznaczających kierunki rozwoju, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji, w której występuje brak przełożenia celów rozwojowych na zapisy w dokumentach operacyjnych⁷⁴ i realizacji celów strategicznych na poziomie operacyjnym, a w rezultacie ograniczenie ich faktycznej realizacji. Ponadto programowanie strategiczne rozwoju społeczno-gospodarczego oderwane jest od planowania przestrzennego i planowania budżetowego, niewystarczająco powiązanego z celami strategicznymi polityki rozwoju.

⁷⁴ Sytuacja występuje głównie w regionach, w mniejszym stopniu na poziomie krajowym.

Kolejnym z zagadnień, którym powinna zająć się nowa polityka regionalna jest zapewnienie koordynacji horyzontalnej i wielopoziomowej działań rozwojowych na poziomie kraju i regionów. Dzięki temu realizowane interwencje publiczne będą wobec siebie synergiczne, co doprowadzi do odejścia od wciąż dominującego myślenia sektorowego, wyrazem którego jest programowanie działań w odniesieniu do określonego sektora. Właściwa koordynacja pozwoli zwiększyć spójność działań rządu, samorządów województw z innymi podmiotami, w tym z administracją rządową oraz innymi partnerami publicznymi i niepublicznymi, jednak jej poprawie musi towarzyszyć uproszczenie obecnie nadmiernie rozbudowanego systemu wdrażania, w którym zakres kompetencji często dubluje się lub jest nieczytelny. W rezultacie nie jest jasne, które z funkcji są przyporządkowane poszczególnym instytucjom na różnych szczeblach wdrażania. W efekcie sprzyja to rozmywaniu się odpowiedzialności.

Potencjał administracji do zarządzania politykami publicznymi jest niewystarczający i wymaga wzmocnienia. Brak jest wysokich standardów w zarządzaniu rozwojem, na które składają się: partnerstwo, subsydiarność, wielopoziomowe rządzenie, koordynacja, proporcjonalność i spójność. Zdolność do efektywnego programowania i zarządzania politykami publicznymi zróżnicowana jest w układzie regionalnym i sektorowym. Niektóre regiony i resorty charakteryzują się bowiem wyższą efektywnością wynikającą m.in. z zachowania tzw. pamięci instytucjonalnej, wykorzystaniem najlepszych dostępnych praktyk z zakresu zarządzania i programowania oraz utrwalania wzorów współpracy partnerskiej.

Dodatkowo przewidywane działania przyczynią się do poprawy niskiej świadomości i jakości działań ewaluacyjno-monitorujących i związanej z tym często niskiej efektywności realizowanych polityk. Zarówno resorty, jak i polskie regiony, zajmujące się zarządzaniem oraz wdrażaniem polityki regionalnej ograniczają swoje zadania w zakresie monitoringu i sprawozdawczości wyłącznie do działań wynikających bezpośrednio z obowiązujących regulacji. Brak jest praktycznego wykorzystania danych płynących z działań ewaluacyjno-monitorujących. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, w której podmioty odpowiadające za wdrażanie instrumentów polityki regionalnej nie analizują efektywności prowadzonych interwencji oraz nie uruchamiają odpowiednich działań korygujących i naprawczych uwzględniających doświadczenia i dobre praktyki z lat poprzednich.

Kolejnym istotnym czynnikiem charakteryzującym efektywność instytucjonalną jest zarządzanie środkami publicznymi. Analizy algorytmów podziału środków publicznych wskazują, iż system redystrybucji środków jest mało efektywny i nieskoordynowany. Istnieje wiele niezależnie działających instytucji posługujących się własnymi kryteriami podziału, co uniemożliwia efektywną koordynację polityki regionalnej. Procedury budżetowania nie przewidują sporządzania jakichkolwiek dokumentów obrazujących przepływy środków od instytucji centralnych do województw ani nie odwołują się do kryteriów związanych z jakością wykonywanych zadań. Powoduje to, iż kształtowanie przepływu środków nie uwzględnia w sposób efektywny przestrzennych aspektów planowania wieloletniego i ogranicza skuteczność prowadzonej polityki regionalnej.

Istotnymi elementami zwiększającymi efektywność polityk publicznych są kwestie związane z racjonalizacją systemu finansowania polityk publicznych, m.in. usprawnieniem systemu redystrybucji środków publicznych, dokończeniem reform w obszarze wieloletniego finansowania, zadaniowej konstrukcji budżetu oraz zmianami systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST), co stanowi wyzwanie warunkujące sprawną realizację nowej polityki regionalnej.

4. PODSTAWOWE ZASADY POLITYKI REGIONALNEJ

Polityka regionalna, której rolą jest pełne wykorzystanie zasobów terytoriów dla rozwoju regionalnego jest jedną z form polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie, charakteryzującą się specyficznym zbiorem zasad i reguł postępowania.

Do cech wyróżniających politykę regionalną można zaliczyć:

- podejście terytorialne do zagadnień rozwojowych,
- organizację systemu planowania i podstawowych decyzji zarządczych na poziomie regionalnym,
- wielopoziomowy system zarządzania opierający się na tworzeniu i utrwalaniu szerokich partnerstw między instytucjami demokratycznego państwa i społeczeństwa,
- umiejscowienie planowania i realizacji na najbardziej adekwatnym do zadań poziomie zarządzania sferą publiczną (subsydiarność) – tam gdzie jest to możliwe i zasadne wzmacnianie tej władzy publicznej, która posiada pochodzącą z wyboru legitymację demokratyczną,
- podejście integrujące w odniesieniu do terytorium różne wymiary rozwoju: społeczny, gospodarczy, środowiskowy i kulturowy,
- stabilność celów i przewidywalność finansową opartą na wieloletnim systemie planistycznym.

Powyższy zestaw cech wskazuje na istotne różnice pomiędzy polityką regionalną a innymi politykami publicznymi nieukierunkowanymi terytorialnie. Zestaw ten - uzupełniony o zasady implementacyjne, mające na celu uzyskanie maksymalnej skuteczności i efektywności, jest punktem wyjścia do sformułowania podstawowych zasad polityki regionalnej, które determinują sposób jej realizacji. Aktualność opisanych poniżej zasad nie jest skorelowana z okresem obowiązywania KSRR, a cele KSRR mają wobec nich charakter wtórny.

Zasady jak i cele wynikają z podstawowych wartości społeczeństwa demokratycznego, którymi są suwerenność jednostki⁷⁵, spójność i solidarność społeczna⁷⁶, zrównoważony i trwały rozwój⁷⁷ oraz przejrzystość, efektywność i skuteczność polityk publicznych.

1. Koncentracja geograficzna. Obszary strategicznej interwencji⁷⁸

Osiągnięcie celu strategicznego polityki regionalnej prowadzonej z poziomów krajowego i europejskiego będzie skuteczne i efektywne wyłącznie wtedy, gdy polityka ta będzie stosować zasadę koncentracji geograficznej i tematycznej.

Polityką regionalną objęte jest całe terytorium Polski, jednak dla osiągnięcia celów tej polityki niezbędne jest skoncentrowanie ograniczonych zasobów finansowych i organizacyjnych na wyodrębnionych obszarach geograficznych, na których potrzebna jest zewnętrzna interwencja dla pełnego wykorzystania potencjałów rozwojowych.

⁷⁵ Tj. swobody obywatelskie i gospodarcze, przedsiębiorczość, innowacyjność, prawo do autonomii i samorealizacji, poczucie odpowiedzialności za jakość własnego życia i za dobro wspólne, aktywność społeczna i polityczna sprzyjająca łaadowi demokratycznemu.

⁷⁶ Tj. równe szanse wszystkich społeczności i grup społecznych, silna tożsamość kulturowa na poziomie lokalnym i regionalnym, usunięcie wszelkiej dyskryminacji i integracja wykluczonych.

⁷⁷ W rozumieniu „sustainable development”, tj. poszukiwanie konsensusu między aktywnością ekonomiczną podejmowanych działań, a wymogami związanymi z promocją zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju (poprawa jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń) przy równoczesnym zapewnieniu ochrony i zachowania walorów środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego oraz właściwej struktury demograficznej i zachowania równości szans kobiet i mężczyzn.

⁷⁸ Są to obszary, wobec których (a) wymagana jest interwencja rządu, ze względu na ciężar, którego region sam nie jest w stanie udźwignąć oraz (b) obszary, które ze względów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju.

Dotyczy to działań na obszarach strategicznej interwencji, które zostały wyodrębnione w odniesieniu do zidentyfikowanych w układzie przestrzennym wyzwań polityki regionalnej i jej celów do roku 2020, obejmujących zarówno bieguny wzrostu, jak i obszary problemowe.

Szczegółowe wyznaczanie obszarów, w których następowała będzie koncentracja interwencji rządu, (co nie jest tożsame z interwencjami podejmowanymi w ramach całej polityki regionalnej) odbywać się będzie zasadniczo na poziomie jednostek statystycznych NTS 2 i NTS 3. Ze względu na powiązania funkcjonalne wyznaczanie może się odbywać także na innych poziomach statystycznych (NTS 4, a nawet NTS 5). Delimitacja obszarów jest dokonana w dalszej części niniejszej KSRR.

W sytuacji Polski – kraju stojącego przed olbrzymimi potrzebami modernizacyjnymi i koniecznością skupiania, na obecnym etapie rozwoju, największej uwagi na konkurencyjności gospodarki *vis-à-vis* innych krajów biorących udział w konkurencji globalnej, interwencja publiczna o charakterze wyrównawczym nie może być podejmowana wobec wszystkich terytoriów, na których da się zauważyć odchylenia różnych wskaźników społeczno-gospodarczych *in minus* od średniej krajowej. Interwencja ta musi być kierowana wyłącznie do obszarów, na których zaobserwowano zjawiska trwalej marginalizacji – wieloletnie trendy w zakresie obniżania się podstawowych wskaźników odnoszących się do potencjału rozwojowego i znaczące zwiększanie się dystansu do innych obszarów kraju przy jednoczesnym braku odpowiednich zasobów generowanych regionalnie czy lokalnie. Zasada koncentracji zostanie odzwierciedlona w sposobie alokacji środków, co opisane zostało w części finansowej dotyczącej podziału środków na poszczególne cele KSRR.

2. Koncentracja tematyczna

Polega na skoncentrowaniu interwencji polityki regionalnej z poziomu krajowego na działaniach zorientowanych na strategiczne dziedziny decydujące o konkurencyjności regionów/terytoriów w dłuższym horyzoncie czasowym. Oznacza również ograniczenie interwencji do określonych kategorii działań/projektów w ramach wybranych dziedzin strategicznych. Koncentracja tematyczna oznacza także, że polityka regionalna unika powielania działań polityk sektorowych i działań podmiotów na poziomie subregionalnym. Ustalone obszary tematyczne polityki regionalnej są istotne z punktu widzenia osiągania celów rozwojowych kraju (kreowania wzrostu i zatrudnienia) i wynikają z analizy czynników rozwoju terytorialnego wpływających na poziom konkurencyjności. Osiągnięcia celów rozwojowych wyznaczonych w odniesieniu do terytorium można dokonywać za pomocą interwencji w różnorodne obszary tematyczne, niemniej jednak ich lista⁷⁹ wskazuje tylko te, w których koncentracja zasobów i uwagi jest najbardziej pożądana z punktu widzenia określonego celu strategicznego polityki regionalnej. W związku z tym, stanowi ona podstawę do określania kierunków przeznaczania środków finansowych i planowania różnorodnych przedsięwzięć w ramach kontraktu terytorialnego.

3. Partnerstwo i współpraca

W realizacji polityki regionalnej partnerstwo jest rozumiane jako współudział, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych w tworzeniu polityki i osiąganiu jej celów. Partnerstwo podmiotów publicznych (tj. instytucji krajowych, regionalnych, lokalnych – powiatowych i gminnych, miejskich oraz innych) i niepublicznych polega na wspólnym wysiłku przy wyznaczaniu celów polityki regionalnej i współpracy w realizacji wspólnych przedsięwzięć przyczyniających się do osiągnięcia założonych celów, a także monitorowaniu i ewaluacji podejmowanych w ramach polityki regionalnej działań interwencyjnych. We współuczestniczeniu, współdecydowaniu muszą brać udział podmioty publiczne i prywatne, których decyzje mają największy wpływ na przebieg procesów rozwojowych w różnych skalach terytorialnych. Ci partnerzy, choć nie są bezpośrednio odpowiedzialni za prowadzenie polityki regionalnej, włączani są od samego początku i na każdym etapie na równorzędnych prawach (nie

⁷⁹ Lista wynika z opisu 1. i 2. celu KSRR.

tylko w ramach konsultacji społecznych). Wiąże się to z przyjęciem przez nich określonych obowiązków, uzgodnionych z rządem i samorządem wojewódzkim oraz ich wykonywanie w ramach wdrażania polityki regionalnej. Dla zwiększenia efektywności działań relacje między wszystkimi aktorami muszą być oparte na wzajemnym zaufaniu. Właściwie prowadzona polityka regionalna zapewni wsparcie odpowiednich procesów w tym obszarze. Polityka regionalna będzie opierała się na zaufaniu partnerów – głównie administracji rządowej i samorządowej, budowanemu na wzajemnej pewności i stałości celów rozwojowych średnio- i długookresowych, zarówno po stronie rządu, jak i poszczególnych samorządów terytorialnych, niezależnie od bieżących uwarunkowań politycznych.

4. Warunkowość

Aby polityka regionalna przynosiła wymierne i długofalowe wyniki, wszystkie jej działania są nastawione na jak najbardziej korzystną relację poniesionych kosztów (finansowych, organizacyjnych) do stopnia osiągnięcia zamierzonych efektów o charakterze strukturalnym. Mechanizmy wspomagające efektywność działań muszą mieć charakter zachęt – podmioty najbardziej skuteczne w osiąganiu celów rozwojowych (co nie jest równoznaczne ze skutecznością wydatkowania środków) będą mogły liczyć na rodzaj premii – dodatkowe środki lub instrumenty. Istotne jest wprowadzenie na większą skalę zasady warunkowości (*conditionality rule*) między głównymi uczestnikami polityki regionalnej w postaci przekazywania i przyznawania dodatkowych środków finansowych w zależności od osiągniętych efektów rzeczowych (w tym także w zakresie rozwoju instytucjonalnego) na danym poziomie zarządzania (między głównymi aktorami) bądź wdrażania (w odniesieniu do beneficjentów realizujących konkretne przedsięwzięcia) w postaci rezerwy efektywnościowej. Podstawą warunkowego przekazywania środków będzie stopień osiągania, uzgodnionych w negocjacjach kontraktów terytorialnych i w trakcie przygotowania programów, wartości wskaźników odnoszących się do celów głównych bądź szczegółowych.

5. Podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji

Sprawne prowadzenie polityki regionalnej wymaga wykorzystania zdobytej wiedzy oraz wyciągania na jej podstawie wniosków do jej przyszłych zmian oraz dostosowania do aktualnych potrzeb. Dla wprowadzenia i utrzymania wysokich standardów w zarządzaniu i realizacji w polityce regionalnej niezbędne jest stałe pogłębianie wiedzy i jej wykorzystanie w podejmowaniu decyzji, tak aby były one uzasadnione i poparte rzetelną informacją (*evidence-based policy*). Z tego powodu, kluczowe znaczenie ma prowadzenie polityki w oparciu o zdobyte doświadczenia, zgromadzone dane, wnioski, rekomendacje, analizy, itp., ocenę jej efektywności i skuteczności, do czego wymagane jest zbudowanie odpowiedniego zaplecza analitycznego oraz przejrzystego i sprawnego systemu monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej.

Narzędzia wykorzystywane w monitorowaniu polityki regionalnej w sposób porównywalny i agregowalny umożliwiają zbadanie założonych w dokumentach strategicznych celów oraz postępu w osiąganiu przyjętych wskaźników, mierzących interwencję publiczną w odniesieniu do przestrzeni na poziomach krajowym, regionalnym i w innych przekrojach terytorialnych. Monitorowanie realizacji krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych z zakresu rozwoju regionalnego, ale i innych dokumentów strategicznych polityk mających wpływ terytorialny, ma szczególne znaczenie dla zmierzenia zmian ilościowych oraz jakościowych, takich jak zdolność instytucji do realizacji polityki regionalnej.

Każda interwencja publiczna prowadzona w ramach polityki regionalnej oraz sama polityka jest poddawana ewaluacji, celem zbadania jej skuteczności i efektywności. Wyniki monitorowania i ewaluacji muszą być zatem głównym wyznacznikiem przydatności mechanizmów wykonawczych polityki regionalnej na wszystkich poziomach. Ewaluacja ta jest dokonywana na różnych etapach realizacji strategii (ex-ante, w czasie jej realizacji, po zakończeniu) tak, aby można było podjąć odpowiednie działania modyfikujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba.

Należy także podkreślić, zgodnie ze stwierdzeniami zawartymi w raporcie F. Barca, że polityki ukierunkowane terytorialnie wymagają dużego wysiłku analitycznego, ścisłej współpracy między decydentami a ekspertami oraz zastosowania eksperymentalnego podejścia. Prowadzone analizy muszą mieć charakter prospektywny (projektowanie oceny oddziaływania równoległe z konceptualizacją polityki), jasno definiować oczekiwane rezultaty oraz powiązania między środkami i celami. Co więcej, prospektywna ocena oddziaływania może przyczynić się do poszerzenia wiedzy na poziomie lokalnym i do jasnego określenia celów podczas tworzenia polityki. Efekty tak przeprowadzonych działań mogą być widoczne w szybkiej perspektywie, jeszcze przed podjęciem realizacji interwencji.

6. Zintegrowane podejście terytorialne

Zintegrowane podejście terytorialne (*place-based approach*), dotyczy lepszego wykorzystania ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów, w tym zasobów ludzkich, oraz specjalizacji terytoriów w regionach o różnym poziomie rozwoju. Zgodnie z tym podejściem polityka regionalna musi odpowiadać na specyficzne potrzeby terytoriów i bazować na ich wewnętrznym potencjale rozwojowym. Zintegrowane podejście terytorialne zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych, umożliwiając uwzględnienie ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz różnorodności obszarów, na których procesy te się odbywają. Polityka regionalna oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego jest to polityka: (1) ukierunkowana na wykorzystanie endogenicznego potencjału, zasobów terytorialnych i wiedzy, (2) umożliwiająca realizację interwencji odpowiadających na wyzwania rozwojowe a jednocześnie precyzyjnie dostosowanych do lokalnych uwarunkowań.

Realizacji zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego służyć powinna lepsza koordynacja innych polityk publicznych mających oddziaływanie terytorialne oraz aktywnie włączanie wszystkich uczestników gry o rozwój, a w szczególności władz regionalnych i lokalnych, w procesy kształtowania i wdrażania tej polityki. Wprowadzenie do polityki regionalnej działań adresowanych do wybranych obszarów, innych niż terytorium całego województwa, a więc wyłonienie obszarów strategicznej interwencji - wymaga od polityki regionalnej zwiększenia integracji działań publicznych w wymiarze przestrzennym. Tym bardziej, że celem KSRR jest zwiększenie koordynacji polityki regionalnej z innymi politykami rozwojowymi państwa, które mają istotne oddziaływanie terytorialne. Oznacza to, że obok próby integrowania problemowego (np. działań sektorowych z polityką regionalną) konieczna jest integracja przestrzenna, zwłaszcza na obszarze poszczególnych województw. Tego typu próba integracji będzie pełniła funkcje koordynacyjne dla różnych działań przestrzennych, dzięki którym można zwiększyć efekty mnożnikowe wynikające z większej korelacji między różnymi działaniami publicznymi.

Koordynacja polityk publicznych w wymiarze przestrzennym jest również związana z podstawowym celem KSRR, jakim jest dążenie do rozprzestrzeniania procesów rozwojowych, m.in. wewnątrz poszczególnych regionów. Jest to również związane z potrzebą koordynacji między działaniami wielu poziomów władz publicznych zaangażowanych w realizację celów polityki regionalnej. Zintegrowane podejście terytorialne (*place-based approach*) opiera się na systemie wielopoziomowego zarządzania, wykorzystującym współpracę partnerów, ich sieciowanie, w którym bardzo ważną rolę odgrywa koordynacja podmiotów na różnych szczeblach terytorialnych. Po pierwsze wymaga to zorientowania polityk publicznych na wymiarze terytorialnym procesów rozwojowych, co implikuje potrzebę unifikowania celów i większe powiązanie instrumentów różnych polityk o konsekwencjach terytorialnych dla kompleksowego rozwiązywania problemów rozwojowych i uniknięcia fragmentaryzacji działań. Po drugie istnieje potrzeba zwiększenia synchronizacji przestrzennej inicjowanych działań rozwojowych, najlepiej w obrębie poszczególnych województw.

Do silnych interakcji między tymi politykami publicznymi może dojść jedynie przy zachowaniu ich wzajemnej komplementarności. Dzięki zastosowaniu zintegrowanego podejścia terytorialnego w oparciu o powyższe założenia nastąpi powiązanie instrumentów różnych polityk o konsekwencjach terytorialnych, co pozwala zachować kompleksowe i komplementarne podejście

do rozwiązywania problemów rozwojowych i uniknąć fragmentacji działań⁸⁰. Pozwala to ponadto wzmocnić komplementarność inwestycji o charakterze twardym i miękkim, co przekłada się bezpośrednio na ich trwałość.

7. Koordynacja

Osiąganie celów wyznaczonych w odniesieniu do przestrzeni wymaga, na etapie planowania i realizacji, kompleksowej koordynacji polityk mających największy wpływ terytorialny (krajowych i wspólnotowych) oraz działań różnych podmiotów publicznych i prywatnych realizujących różne przedsięwzięcia w swoim zakresie kompetencji i zainteresowań. Rolą wszystkich aktorów polityki regionalnej jest przełamywanie barier i deficytów w zakresie koordynacji polityki regionalnej, zarówno na poziomie krajowym i regionalnym jak i w układzie centrum – regiony. Deficyty te są widoczne zarówno w warstwie programowej (cele), jak i w obszarze instrumentów.

W konsekwencji takiego stanu rzeczy, nadanie odpowiedniej wagi i znaczenia polityce regionalnej w ramach kompleksowej polityki rozwoju państwa oznacza dążenie do wzmocnienia koordynacyjnej roli polityki regionalnej wobec innych polityk (koordynacja horyzontalna) na poziomach krajowym i regionalnym oraz do zapewnienia koordynacji pionowej (wertykalnej) między działaniami różnych podmiotów. Wspomaganie budowy efektywnej koordynacji działań różnych polityk i podmiotów dla realizacji polityki regionalnej obejmuje zespół działań o charakterze instytucjonalnym (komitety koordynacyjne), prawnym (dostosowania odpowiednich ustaw i innych aktów prawa) i planistycznym (zmiany w sposobie planowania strategii oraz określania zasad implementacyjnych).

7.1. Koordynacja z innymi politykami krajowymi i instrumentami wsparcia o charakterze terytorialnym

Dla poprawy skuteczności realizacji polityki regionalnej na poziomie strategicznym i operacyjnym wprowadzone zostaną mechanizmy koordynacji zapewniające sprawne zarządzanie polityką regionalną, zarówno na poziomie krajowym, jak i w poszczególnych regionach, a także między władzami krajowymi i regionalnymi. Głównym celem działań koordynujących aktywność poszczególnych resortów jest podnoszenie świadomości oddziaływania na konkretne, zróżnicowane obszary i wprowadzanie mechanizmów terytorialnego różnicowania kierunków poszczególnych polityk publicznych. Bardzo istotne jest wprowadzenie standardów oceny wpływu terytorialnego wszystkich działań władz publicznych. Wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań dotychczas realizowanych sektorowo lub horyzontalnie, bez uwzględnienia uwarunkowań regionalnych, a także finansowanych z różnych źródeł w ramach instrumentów polityk krajowych i europejskich będzie zmierzać do zapewnienia ich większej efektywności, synergii i komplementarności. Głównymi politykami sektorowymi, których wzajemne skoordynowanie jest szczególnie ważne, a jednocześnie dotąd sprawiało największe trudności są: polityka transportowa, polityka rozwoju obszarów wiejskich, polityka innowacyjności, polityka zatrudnienia oraz polityka edukacyjna.

Koordynacja wymaga ścisłego powiązania instrumentów polityki regionalnej z instrumentami innych polityk krajowych wykazujących silne oddziaływanie terytorialne. Skoordynowanie tych instrumentów będzie możliwe w wyniku przeprowadzenia procesu „terytorializacji” polityk publicznych, którego rezultatem będzie lepsze dopasowanie i ukierunkowanie krajowych środków publicznych na poziomie krajowym – będących w posiadaniu różnych ministrów sektorowych czy funduszy celowych oraz regionalnym – w posiadaniu JST, zapewniające spójne finansowanie przyjętych celów i największą efektywność, w tym w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych, również w zgodzie z zasadami: subsydiarności i wielopoziomowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego (opisanymi poniżej).

⁸⁰ Poziomami, na których najsilniej będzie widać realizację komplementarności polityk są poziom regionalny i lokalny.

Biorąc pod uwagę jak ważną rolę w Polsce odgrywa polityka rozwoju obszarów wiejskich szczególnie istotne znaczenie ma zapewnienie koordynacji tej polityki z polityką rozwoju regionalnego. Konieczne jest ustanowienie spójnych dla obydwu polityk kryteriów wyboru projektów oraz strategii w celu zsynchronizowania decentralizacji programów oraz środków dla samorządów lokalnych odnoszących się do obszarów wiejskich.

7.2. Koordynacja z polityką spójności i innymi politykami UE

Instrumenty finansowe polityki spójności UE są obecnie najważniejszym źródłem finansowania polityki regionalnej w Polsce. Dzięki nim polityka regionalna pozyskała cenny *know-how* w zakresie strategicznego planowania, implementacji oraz ewaluacji działań rozwojowych.

Pomimo deklarowanych starań uniezależnienia od siebie tych dwóch polityk, silne powiązania między nimi pozostaną w pewnym stopniu niezmiennie, albowiem cele polityki regionalnej oraz nowe kierunki strategiczne nakreślone w KSRR będą oddziaływać na dalszą implementację instrumentów polityki spójności wdrażanych w obecnej perspektywie finansowej, nadając kierunek ewentualnym modyfikacjom programów operacyjnych i kryteriów wyboru projektów.

W następnej perspektywie finansowej UE (od roku 2014) KSRR wraz z długo- i średniookresową strategią rozwoju kraju, będą stanowić jedną z podstaw projektowania kierunków wsparcia i zasad podziału środków funduszy UE na poszczególne regiony/terytoria.

Większej wagi nabiera tym samym kwestia koordynacji polityki regionalnej państwa z europejską polityką spójności. Polska, której ambicją od samego początku wspomnianej debaty, jest przejście od wizerunku pasywnego uczestnika do ambitnego reformatora, wskazuje pożądane kierunki koordynacji i ewentualnych reform polityk UE. Doświadczenia z wdrażania KSRR, łączące wszystkie polityki o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu mogą więc posłużyć jako niezwykle cenny głos w dyskusji nad optymalnym systemem koordynacji polityki spójności i innych polityk wspólnotowych, tym bardziej, że na poziomie UE wciąż występują problemy w powyższym zakresie⁸¹, dotyczące interakcji między polityką spójności, Wspólną Polityką Rolną, polityką na rzecz zatrudnienia, polityką społeczną, polityką na rzecz konkurencyjności i innowacji, polityką transportową, środowiskową i innymi. Istotne staje się zatem zapewnienie możliwie najbardziej spełniającego krajowe potrzeby systemu unijnego wsparcia po 2014 roku, zarówno w odniesieniu do właściwego zorientowania poszczególnych polityk na poziomie strategicznym – w zakresie celów czy wysokości wsparcia poszczególnych funduszy, ale także na zapewnieniu najefektywniejszych rozwiązań na poziomie implementacyjnym – umożliwiających działanie w sposób skoordynowany, komplementarny i nie dopuszczający dublowania się działań. Dotyczy to m.in. zapewnienia kontynuacji uzupełnienia finansowania inwestycji wsparciem miękkim – oferowanym przez Europejski Fundusz Społeczny, stanowiący obecnie jeden z najważniejszych komponentów instrumentów polityki spójności UE.

8. Subsidiarność

Zasada subsydiarności jest jedną z kluczowych zasad polityki rozwojowej, w tym polityki regionalnej szczególnie uwrażliwionej na kreowanie efektywnego systemu zarządzania procesami rozwojowymi.

Zasada ta zakłada, że planowanie i realizacja interwencji publicznej są prowadzone przez różne podmioty publiczne, na poziomie gwarantującym jej najwyższą efektywność. Każde działanie poszczególnych polityk rozwojowych, w tym zwłaszcza polityki regionalnej, jest zaprogramowane i realizowane na możliwie najniższym, ale jednocześnie efektywnym dla danego zagadnienia, poziomie administracyjnym. Dla pełniejszego wdrożenia tak rozumianej zasady subsydiarności KSRR zakłada przeprowadzenie szerokiej oceny najwłaściwszego, z punktu widzenia celów

⁸¹ Patrz również dokumenty problemowe opracowane przez MRR: *Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy - dokument problemowy*, (styczeń 2008 r.) oraz *Efektywność systemu realizacji i mechanizmów wykonawczych polityki spójności na poziomie wspólnotowym* (czerwiec 2008).

rozwoju kraju, poziomu dostarczania różnych dóbr i usług publicznych i przeprowadzenie odpowiednich dostosowań prawnych i instytucjonalnych w tym zakresie.

Takie działanie zapewni najlepsze wykorzystanie europejskich, krajowych, regionalnych lub lokalnych instytucji publicznych w procesach rozwojowych, a z drugiej strony ograniczy występujące dziś powszechnie trudności w koordynacji pionowej przy realizacji różnych zadań polityk publicznych.

9. Wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego

Polityka regionalna w Polsce respektuje i wzmacnia kompetencje władzy publicznej przewidziane w Konstytucji RP i podstawowych ustawach określających jej zadania. Oznacza to, że cele polityki regionalnej określone w KSRR są realizowane w różnym zakresie przez wszystkie podmioty publiczne w ramach swoich kompetencji, natomiast system programowania i wdrażania jest budowany z uwzględnieniem kluczowej roli ministra rozwoju regionalnego i samorządu województwa. Na poziomie krajowym KSRR, a na poziomie regionalnym niesprzeczne z nią strategie wojewódzkie, są podstawowymi dokumentami strategicznymi określającymi cele krajowych polityk publicznych w odniesieniu do różnych terytoriów, realizowanych przez wszystkie podmioty publiczne. System realizacji uwzględnia koordynacyjną i integrującą rolę ministra rozwoju regionalnego w odniesieniu do działań różnych podmiotów publicznych, w tym innych ministrów odpowiedzialnych za polityki ukierunkowane przestrzennie oraz rolę samorządu województwa w koordynacji i integracji działań różnych podmiotów na poziomach regionalnym i lokalnym.

KSRR zakłada przeformułowanie dotychczasowego systemu zarządzania w obszarze polityki regionalnej w kierunku większego uwzględniania w procesach rozwojowych określonych ustawowo różnych ról podmiotów publicznych. Z modelem tym związane jest także zwiększanie odpowiedzialności za osiągnięcie założonych celów rozwojowych.

Z jednej strony przewidziane jest większe włączenie różnych podmiotów krajowych w realizację celów polityki ukierunkowanej terytorialnie takich jak ministerstwa, a z drugiej strony znacznie większe włączenie w te procesy władz samorządowych poziomu lokalnego, dysponujących nie tylko znacznymi środkami finansowymi, ale największą i najlepszą wiedzą na temat potencjałów rozwojowych. System ten jest zogniskowany w całości na realizacji celów rozwojowych kraju przez wydobywanie potencjałów rozwojowych każdego terytorium.

Na poziomie krajowym podstawowym węzłem tak rozumianej sieci będzie MRR, ale realizacja polityki regionalnej będzie spoczywała na poszczególnych instytucjach - uczestnikach sieci, natomiast na poziomie wojewódzkim w miejscu tradycyjnie rozumianej roli instytucji zarządzającej środkami unijnymi rolę integrującą programowanie i działania szerokiej gamy podmiotów odgrywać będzie samorząd województwa. Samorząd województwa jako węzeł sieci na szczeblu regionalnym organizuje proces rozwoju regionu w kierunku tworzenia korporacji składającej się z ugrupowań powiązanych zadaniowo dla realizacji wspólnych przedsięwzięć i działań w różnych układach terytorialnych w sposób zintegrowany, przy użyciu instrumentów sieciowych. Dotyczy to również tworzenia warunków sprzyjających sieciowaniu i wzmacniania zdolności partnerów publicznych i prywatnych do samoorganizowania się na rzecz integracji działań różnych podmiotów w ich otoczeniu oraz umożliwiania większej operacyjnej autonomii podmiotom niepublicznym w wykonywaniu zadań publicznych. Zorganizowanie systemu zarządzania i realizacji polityki regionalnej w oparciu o wypracowaną zinstytucjonalizowaną sieć złożoną ze spójnych elementów jednego systemu: poziom europejski - krajowy - regionalny - lokalny, umożliwiającą większe zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych działających na rzecz rozwoju regionalnego sprzyjać będzie urzeczywistnieniu realizacji zasady wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego.

10. Zasada zrównoważonego rozwoju

Wszystkie działania w zakresie planowania i programowania działań realizowanych w ramach KSRR muszą brać pod uwagę jedną z kardynalnych zasad, która znalazła także swoje miejsce w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 11 TofUE) – zasadzie integrowania celów i wymogów ochrony środowiska do polityk, strategii i działań w innych dziedzinach aktywności państwa. Oznacza to konieczność wyprzedzającej identyfikacji i oceny potencjalnych skutków środowiskowych, w ramach określonych w tym zakresie przez obowiązujące przepisy prawne, konsultacji tych kwestii z zainteresowanymi społecznościami, organizacjami i osobami oraz przyjmowania stosownych środków i rozwiązań eliminujących ryzyka środowiskowe lub prowadzących je do akceptowalnego minimum.

5. WIZJA I CEL STRATEGICZNY ROZWOJU REGIONALNEGO

Wizja rozwoju Polski i jej regionów w 2020 roku stanowi odpowiedź na wyzwania rozwojowe stojące przed Polską i wynika z wyborów strategicznych dotyczących polityki rozwoju regionalnego. Wybory te oparte zostały o analizy możliwości rozwoju i wybrany model instytucjonalnego rozwoju regionalnego. W celu urzeczywistnienia wizji rozwoju Polski i jej regionów w perspektywie dziesięciolecia wyznacza się cel strategiczny KSRR, który wskazuje na kierunki działań prowadzących do realizacji wybranej ścieżki rozwoju.

Wizja rozwoju regionalnego Polski do roku 2020 i jej cel strategiczny wpisuje się w wizję rozwoju Polski jako kraju o wysokim poziomie i jakości życia mieszkańców oraz silnej i konkurencyjnej gospodarce, zdolnej do tworzenia nowych miejsc pracy, sformułowaną w głównych krajowych dokumentach strategicznych.

5.1. Wizja rozwoju regionalnego Polski do roku 2020

W 2020 roku polskie regiony stanowić będą lepsze miejsce do życia dzięki podniesieniu poziomu i jakości życia oraz przez stworzenie takich ram gospodarczo-społecznych i instytucjonalnych, które zwiększają szanse realizacji aspiracji i możliwości jednostek i wspólnot lokalnych. Polskie regiony będą silniejsze gospodarczo, lepiej zintegrowane gospodarczo, społecznie i przestrzennie oraz bardziej samorządne w wyniku procesu decentralizacji i szerszego urzeczywistniania zasady partnerstwa i subsydiarności.

W 2020 roku polskie regiony charakteryzować będą następujące cechy:

- konkurencyjność i innowacyjność,
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- skuteczność, efektywność i partnerstwo w realizacji celów rozwojowych,
- bezpieczeństwo ekologiczne, wysoki poziom i skuteczność ochrony środowiska oraz zasobów przyrodniczych.

Rola regionów i władz publicznych w regionach w procesach rozwojowych ewaluować będzie od zarządzania środkami unijnymi do kierowania procesami rozwoju regionalnego oraz aktywnego zarządzania polityką rozwoju, a tym samym zwiększenia odpowiedzialności za decyzje podejmowane w zakresie rozwoju regionu. Stworzenie warunków sprzyjających sieciowaniu relacji między samorządem województwa a szeroką gamą partnerów zaangażowanych w grę o rozwój wpłynie na zwiększenie udziału społeczności regionalnej w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju danego regionu. Prowadzić to będzie do większej identyfikacji społeczności regionalnej z celami rozwojowymi, a w konsekwencji do rozwoju kapitału społecznego w regionie oraz do kształtowania silnej tożsamości regionalnej. Procesy te doprowadzą do takiej sytuacji, w której rozwój danego regionu, traktowany będzie jako wspólne dobro przez społeczność regionalną.

Konkurencyjność i innowacyjność regionalna

W wyniku procesów rozwojowych i efektywnie prowadzonej polityki regionalnej w roku 2020 wszystkie polskie regiony dzielić będzie mniejszy dystans rozwojowy od pozostałych regionów UE. Najsilniejszy region - województwo mazowieckie znacznie przekroczy średnie unijne PKB na mieszkańca, a najsłabsze regiony osiągną wówczas poziom rozwoju przewyższający 50% średniego PKB *per capita* w UE. Zmiany te nastąpią w drodze zwiększenia konkurencyjności gospodarek regionalnych w wyniku wykorzystania endogenicznych potencjałów rozwojowych wszystkich polskich województw.

Główne polskie ośrodki miejskie zwiększą swoje międzynarodowe znaczenie przez wieloaspektową współpracę z głównymi miastami europejskimi. Najważniejszym ośrodkiem miejskim stanie się Warszawa, której międzynarodowa pozycja jako węzła globalnej sieci wymiany wiedzy, innowacji i kapitału będzie znacznie wyższa niż w 2010 roku, czemu sprzyjać będzie

polityka rozwoju obszaru metropolitalnego. Rola najważniejszych ośrodków miejskich (i obszarów je otaczających) w procesach rozwojowych kraju oraz w układach makroregionalnych w przestrzeni europejskiej także ulegnie zwiększeniu dzięki rozwojowi i pełniejszemu wykorzystaniu funkcji metropolitalnych.

Najważniejsze ośrodki miejskie, w tym w szczególności ośrodki wojewódzkie, stanowiąc będą węzły sieci współpracy gospodarczej, społecznej, naukowej, kulturalnej, turystycznej i instytucjonalnej, oddziaływające na rozwój całego regionu dzięki rozwojowi i wspieraniu w tych obszarach funkcji metropolitalnych. W ten sposób ośrodki wojewódzkie i obszary pozostające pod wpływem ich oddziaływania stanowiąc będą zwartą, wewnętrźnie zintegrowaną przestrzeń charakteryzującą się wysoką dynamiką wzrostu. Ośrodki miejskie będą wzajemnie powiązane połączeniami komunikacyjnymi i funkcjonalnymi, co nie tylko wpłynie na znaczącą poprawę spójności terytorialnej kraju, ale umożliwi także przepływ wiedzy i innowacji wpływając na wzrost konkurencyjności gospodarki w skali kraju. Rozwój sieci kooperacyjnej między województwami i między ich głównymi ośrodkami miejskimi wpłynie na budowanie potencjału do absorpcji rozwiązań zewnętrznych i kreowania własnych innowacji w regionach słabiej rozwijających się.

Do roku 2020 nastąpi połączenie w układzie krajowym i europejskim wszystkich głównych ośrodków miejskich autostradami lub drogami ekspresowymi oraz siecią szybkiej kolei. Towarzyszyć temu będzie dynamiczny rozwój transportu lotniczego obsługiwanego w dużym stopniu przez regionalne porty lotnicze. Ponadto, rozbudowa infrastruktury kolejowej i drogowej oraz modernizacja systemów transportu zbiorowego wpłynie pozytywnie na rozszerzenie stref dostępu do ośrodków miejskich. Wszystko to prowadzić będzie do zwiększenia konkurencyjności obszarów miejskich w skali kraju i w układach międzynarodowych.

Do 2020 roku nastąpi wzmocnienie powiązań funkcjonalnych między najważniejszymi ośrodkami miejskimi w poszczególnych regionach a miastami subregionalnymi i lokalnymi, a także między miastami i otaczającymi je obszarami, co pozwoli na rozprzestrzenianie procesów rozwojowych na obszary słabiej rozwijające się. Zwiększy się terytorialny zasięg oddziaływania ośrodków miejskich przez ich lepszą integrację z bezpośrednim otoczeniem regionalnym, w tym z obszarami wiejskimi. Ośrodki subregionalne zwiększą swoją pozycję w regionach oraz w skali kraju dzięki zachodzącym procesom urbanizacyjnym, rozwijaniu i uzupełnianiu funkcji gospodarczych oraz przez lepsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych.

Ośrodki miejskie staną się przestrzenią dla rozwoju kapitału intelektualnego i społecznego dzięki wysokiej jakości systemowi kształcenia, przystosowanemu do współczesnych wyzwań, bogatej ofercie kulturalnej oraz zapewnieniu wysokiego standardu życia. W najważniejszych ośrodkach miejskich w większym stopniu wykorzystywany będzie potencjał wiedzy, nauki, gospodarki i kultury dla tworzenia i wykorzystywania rozwiązań innowacyjnych w wyniku szerokiej współpracy między najważniejszymi ośrodkami naukowymi w kraju, a także dzięki ścisłej współpracy uczelni z regionalnymi przedsiębiorstwami i klastrami. Doprowadzi to do znaczącego zwiększenia do 2020 roku w każdym województwie odsetka przedsiębiorstw wprowadzających innowacje oraz wzrostu całkowitych wydatków na B+R, dokonujący się przez koncentrację tych wydatków w obszarach metropolitalnych.

Do roku 2020 zmieni się struktura zatrudnienia przez odejście od pracy w rolnictwie na rzecz pracy w sektorze usług. Koncentracja usług w miastach i obszarach zurbanizowanych prowadzić będzie do napływu ludności z obszarów wiejskich, a w efekcie do wzrostu liczby ludności miejskiej. Doprowadzi to do wzrostu znaczenia sektorów konkurencyjnych i ich lokalizacji w obszarach miejskich, a tym samym następować będzie zwiększenie roli ośrodków miejskich. Towarzyszyć temu będzie rozwój procesów urbanizacyjnych, w tym związanych z poprawą i optymalizowaniem ładu przestrzennego terenów miejskich, poprawą realizowania usług publicznych, zwłaszcza dotyczących rozwoju miast i ich rewitalizacji, rozwojem infrastruktury komunikacyjnej, transportu publicznego i mieszkalnictwa.

Obszary miejskie staną się bardziej atrakcyjne dla inwestycji zewnętrznych ze względu na wysokiej jakości zasoby ludzkie, dostęp do bazy naukowo-badawczej pozwalającej na rozwijanie innowacyjnych rozwiązań, tworzenie wysokiej jakości usług dla przedsiębiorstw, rozwijanie możliwości wykorzystania nowoczesnych technik informacyjnych oraz dzięki zapewnieniu podstawowych warunków rozwojowych.

W 2020 roku polskie regiony będą lepszym miejscem do życia dzięki wyższej jakości środowiska przyrodniczego, wykorzystaniu potencjału dziedzictwa kulturowego oraz rozwojowi turystyki. Towarzyszyć temu będzie wzrost poziomu i jakości kapitału społecznego oraz rosnące poczucie wspólnoty, zaufania i zaangażowania w rozwój regionalny mieszkańców regionu, co pozwoli na rozwijanie sieci współpracy, wymiany wiedzy oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

W 2020 roku Polska będzie krajem bardziej zintegrowanym gospodarczo i społecznie oraz bardziej spójnym terytorialnie dzięki procesom restrukturyzacyjnym i wyrównawczym, prowadzącym do zapewnienia podobnej w skali całego kraju jakości podstawowych usług publicznych i dostępu do nich. W okresie dziesięcioletnim osiągnięta zostanie większa spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna zarówno w skali krajowej, jak i regionalnej, pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, wewnątrz kraju a obszarami przygranicznymi, a także obszarami Polski wschodniej i resztą terytorium kraju, głównie dzięki rozbudowie sieci komunikacyjnej w województwach oraz zapewnieniu powiązań funkcjonalnych między najważniejszymi ośrodkami miejskimi. W układzie międzynarodowym największe ośrodki miejskie, w tym Warszawa, będą w większym niż dotychczas stopniu zintegrowane funkcjonalnie z głównymi obszarami metropolitalnymi UE.

Właściwa interwencja publiczna ukierunkowana na wykorzystanie potencjałów rozwojowych wszystkich regionów może w konsekwencji prowadzić do zmniejszenia się różnicowań w zakresie podstawowych wskaźników odnoszących się do najważniejszych czynników rozwoju terytorialnego. Nie oznacza to jednak automatycznie zmniejszenia różnicowań w zakresie poziomu PKB *per capita* czy zdolności do tworzenia najlepszych miejsc pracy – mogą one następować dopiero w wyniku długotrwałych procesów strukturalnych, na które wpływ polityki regionalnej i innych polityk publicznych w krótkim okresie jest ograniczony.

Większa spójność będzie osiągana również w aspekcie społecznym oraz ekonomicznym, przez aktywne przeciwdziałanie marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów. Do 2020 roku procesy marginalizacji zostaną zatrzymane dzięki zapewnieniu wszystkim obywatelom równego dostępu do podstawowych usług tj. usług edukacyjnych na poziomie wychowania przedszkolnego, opieki społecznej czy służby zdrowia we wszystkich województwach. Towarzyszyć temu będzie zmniejszanie dysproporcji w dostępie i jakości innych usług o nie podstawowym charakterze w skali kraju. Zwiększeniu spójności wewnętrznej kraju i zmniejszeniu marginalizacji niektórych obszarów, w szczególności peryferyjnych, sprzyjać będzie również rozwój sieci telekomunikacyjnych i informatycznych pozwalając na pokonywanie ograniczeń związanych z oddaleniem od centrów rozwoju.

Procesy restrukturyzacyjne w następnym dziesięcioleciu doprowadzą do dywersyfikacji struktur gospodarczych na obszarach wiejskich przez rozwój pozarolniczych funkcji gospodarczych, do wzrostu liczby pracujących poza rolnictwem i zwiększenia wydajności w rolnictwie. Dzięki rozwojowi lokalnemu w wymiarze społeczno-kulturowym, gospodarczym oraz ekologiczno-przestrzennym oraz działaniom wyrównawczym na rzecz zwiększenia dostępu do usług publicznych, obszary wiejskie staną się lepszym miejscem do życia, lepiej wykorzystującym dziedzictwo kulturowe i walory środowiska przyrodniczego, bardziej atrakcyjnym turystycznie i inwestycyjnie oraz bardziej zintegrowanym ze względu na wzmocnioną tożsamość lokalną. Zwiększenie dostępności do głównych ośrodków wojewódzkich przy wykorzystaniu sieci dróg i kolei wpłynie na większą mobilność zawodową i przestrzenną prowadząc do aktywizacji zawodowej na tych obszarach.

Do roku 2020 zmniejszy się stopień peryferyjności obszarów przygranicznych poprzez zwiększenie ich dostępności w relacjach krajowych i międzynarodowych. Zwiększy się integracja obszarów leżących po obu stronach granicy z państwami należącymi do UE poprzez realizację wielopłaszczyznowej współpracy transgranicznej, co prowadzić będzie do stopniowego kształtowania transgranicznych obszarów funkcjonalnych powiązanych gospodarczo, społecznie i komunikacyjnie. Obszary te sprawniej niż dotychczas wykorzystywać będą potencjał ludzki, środowiskowy, turystyczny, edukacyjny oraz kulturalny dla celów rozwojowych. W przypadku obszarów położonych wzdłuż zewnętrznej granicy UE regiony wschodnie wykorzystywać będą swoje położenie i długotrwałą tradycję współpracy do rozwijania więzi gospodarczych, naukowych i kulturowych na poziomach międzyregionalnym i międzynarodowym (między innymi w związku z dążeniem UE do zwiększania integracji z jej wschodnimi sąsiadami), które wpływają na rozwój potencjałów (takich jak: infrastruktura teleinformatyczna, edukacja, energia, zdrowie, kultura, wybrane usługi komunalne, infrastruktura transportowa) oraz na wzrost konkurencyjności.

W okresie dziesięcioletnim zatrzymane zostaną procesy marginalizacji na obszarach tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze i pobudzona zostanie zdolność do rozwoju dzięki procesom rewitalizacyjnym. W najbardziej zdegradowanych dzielnicach miast, w efekcie spójnych działań rewitalizacyjnych, nastąpi lokalizacja nowych funkcji, ożywienie i dywersyfikacja gospodarcza z jednoczesną poprawą sytuacji społecznej.

Na obszarach o najniższym poziomie rozwoju nastąpią trwale zmiany struktury gospodarczej i społecznej, a w efekcie zmniejszy się dystans rozwojowy do średnich wartości w kraju. Choć utrzymają się różnice dochodowe między tymi obszarami a resztą kraju, to stworzone zostaną możliwości realizacji szans rozwojowych przez mieszkańców tych obszarów dzięki coraz lepszemu dostępowi do podstawowych dóbr i usług publicznych w zakresie edukacji, kultury, zdrowia i ochrony środowiska. Wykorzystanie endogenicznych potencjałów przez samorządy lokalne oraz zwiększenie dostępności tych obszarów prowadzić będzie do przełamywania barier rozwojowych. W wyniku wsparcia procesów urbanizacyjnych, poprawy jakości edukacji oraz zwiększenia dostępu do usług publicznych wzrośnie aktywność gospodarcza, nastąpi rozwój przedsiębiorczości i napływ inwestycji, poprawi się ilość i jakość miejsc pracy. Poprawa jakości życia na obszarach o najniższym poziomie rozwoju wpłynie na zatrzymanie procesów depopulacji i emigracji.

Skuteczność, efektywność i partnerstwo w realizacji celów rozwojowych

Do 2020 poprawie ulegnie sprawność państwa w realizacji celów rozwojowych dzięki usieciowieniu procesów decyzyjnych, zwiększeniu koordynacji działań i współpracy wszystkich uczestników gry o rozwój, oparciu procesów realizacji polityki regionalnej o wspólne standardy oraz wprowadzeniu skutecznych mechanizmów zarządzania rozwojem. Zreformowane ramy instytucjonalno-prawne działań prorozwojowych umożliwią pełne wykorzystanie i rozwijanie potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów kraju. Sprawna i efektywna realizacja celów rozwojowych podniesie wiarygodność instytucji publicznych na poziomie centralnym i regionalnym, co przekładać się będzie na zwiększone zaufanie obywateli do działań rządu i samorządów.

W perspektywie 2020 roku polskie regiony będą bardziej samorządne i silniejsze dzięki postępującym procesom decentralizacyjnym, które prowadzić będą do zwiększenia odpowiedzialności samorządów za działania rozwojowe oraz do akumulacji wiedzy i doświadczenia w zakresie zarządzania rozwojem. Dzięki kompetencjom budowanym na poziomie regionalnym relacje między rządem a samorządem zostaną przeformułowane w kierunku większej autonomii decyzyjnej w procesach rozwojowych. Współpraca władz samorządowych i rządowych w większym niż dotychczas stopniu oparta będzie o partnerstwo w realizacji wspólnych celów rozwoju regionalnego, co będzie miało przełożenie na synergiczne połączenie polityki rozwojowej rządu i samorządów.

Polskie regiony będą również lepiej zintegrowane dzięki tworzeniu i utrwalaniu szerokich partnerstw między instytucjami demokratycznego państwa i społeczeństwa w wielopoziomym systemie zarządzania polityką rozwoju regionalnego. Powstające sieci współpracy prowadzić będą do aktywizacji społecznej na rzecz polityki regionalnej. Współpraca oparta o wzajemne zaufanie wpłynie na zmianę relacji między instytucjami publicznymi a innymi podmiotami uczestniczącymi w procesach rozwojowych, co przyczyni się do budowania kapitału społecznego na poziomie regionalnym i lokalnym oraz do rozwoju tożsamości regionalnej. Mieszkańcy regionów i członkowie wspólnot lokalnych w większym stopniu nastawieni będą na działanie wspólnotowe ukierunkowane na osiągnięcie wspólnych celów rozwojowych.

W okresie dziesięcioletnim polityka regionalna stanie się integralnym elementem systemu zarządzania rozwojem kraju w ramach polityk rozwoju, a jej rola jako polityki o charakterze horyzontalnym - integrującej działania w odniesieniu do terytorium podejmowane w ramach innych polityk rozwoju zostanie utrwalona. Dzięki terytorialnemu ukierunkowaniu interwencji sektorowych oraz koordynacji działań integrujących różne wymiary rozwoju: społeczny, gospodarczy, środowiskowy i kulturowy w odniesieniu do terytorium, zwiększeniu ulegnie skuteczność i efektywność wydatkowania środków publicznych, osiągnięta zostanie synergia działań rozwojowych prowadzonych na określonym terytorium oraz zwiększone zostaną efekty mnożnikowe wynikające z większej korelacji między różnymi działaniami publicznymi. Promowane w KSRR podejście terytorialne stanie się standardem funkcjonowania kluczowych elementów polityki rozwojowej państwa. Spójność działań podejmowanych w odniesieniu do terytorium wpłynie również pozytywnie na poprawę ład przestrzennego.

Poprawie ulegnie również jakość interwencji publicznych przez wprowadzenie mechanizmów warunkujących przekazywanie środków publicznych od osiągniętych efektów oraz przez oparcie procesów realizacji polityki regionalnej o wspólne standardy. Budowa spójnego systemu monitorowania i ewaluacji pozwoli na bieżące obserwowanie trendów rozwojowych, a w efekcie wpłynie na lepsze planowanie działań rozwojowych w wieloletnich perspektywach czasowych. Podniesiona zostanie sprawność instytucjonalna, w szczególności na poziomie wdrażania oraz wzmocniona zdolność administracyjna na poziomie krajowym i regionalnym do programowania i zarządzania rozwojem regionalnym.

5.2. Cel strategiczny polityki regionalnej

W chwili obecnej Polska nie wykorzystuje w pełni możliwości tkwiących w samorządności terytorialnej i rozwoju regionalnym. Wyzwania, przed jakimi stoi Polska, oraz wzrost znaczenia ukierunkowanej terytorialnie interwencji polityk publicznych wskazują, że polityka regionalna staje się ważnym, znacznie bardziej niż to miało miejsce dotychczas, elementem polityki rozwoju. Dla zwiększenia swojej przydatności w nowym otoczeniu społeczno-gospodarczym polityka regionalna w Polsce uległa zredefiniowaniu zarówno w zakresie sposobu określania celów i podstawowych zasad, jak i mechanizmów wykonawczych.

W tym kontekście nowa polityka regionalna zapewnia:

- z jednej strony właściwe uwzględnienie w kontekście przestrzennym celów rozwojowych kraju,
- a z drugiej, pełne uwzględnianie zróżnicowań przestrzennych w zakresie różnych czynników rozwoju.

Efektywność polityki regionalnej będzie więc rozumiana jako **zdolność do osiągania celów rozwoju odnoszących się do terytoriów przez efektywne wykorzystanie ich potencjałów**⁸².

Polityka regionalna skupia się na umożliwieniu pełnego wykorzystania i rozwijania potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów kraju. Przedmiotem nowej polityki regionalnej **nie są zatem tylko zróżnicowania regionalne**, a jej **podmiotem nie są wyłącznie regiony** –

⁸² Więcej o efektywności polityki regionalnej *Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, grudzień 2008r.

samorządowe województwa. Przedmiotem polityki regionalnej stają się **potencjały rozwojowe**, a **podmiotami każde terytorium** wraz z władzą publiczną, podejmującą decyzje rozwojowe na danym obszarze.

W warunkach polskich region⁸³ pozostaje głównym (ale nie jedynym) poziomem odniesienia polityki regionalnej, dla którego określane są cele rozwoju, i na którym następuje jej realizacja i ocena skuteczności oraz efektywności, zgodnie z posiadanymi przez władze samorządowe uprawnieniami.

W ramach polityki regionalnej następuje optymalne dopasowanie interwencji publicznej do uwarunkowań występujących na danym obszarze funkcjonalnym, sama **interwencja** jest jednak ukierunkowana na istniejące na danym terytorium **determinanty rozwoju**. Aby polityka regionalna była skuteczna niezbędne jest więc **określenie potencjałów rozwojowych** dla każdego regionu (czy innego obszaru wyodrębnionego pod względem geograficznym), przy jednoczesnej **analizie czynników rozwoju**, a na tej podstawie **bardzo precyzyjne określanie szans rozwojowych** dla każdego regionu (czy innego obszaru wyodrębnionego pod względem geograficznym), a następnie w odniesieniu do celów wyznaczonych na poziomie krajowym konsekwentne określanie dla nich długookresowych celów i ścieżek ich osiągnięcia w procedurze umowy między najważniejszymi uczestnikami gry o rozwój.

Polityka regionalna uwzględnia wyzwania rozwojowe zawarte w długookresowej strategii rozwoju kraju oraz realizuje cele strategiczne rozwoju kraju w ujęciu terytorialnym, sformułowane w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. W kontekście prowadzonych aktualnie prac nad tymi dokumentami (DSRK, KPZK oraz aktualizacją ŚSRK⁸⁴) zakłada się komplementarność celu strategicznego polityki regionalnej KSRR z celami ww. dokumentów. Biorąc pod uwagę obecność Polski w UE cel strategiczny polityki regionalnej odwołuje się także do celu europejskiej polityki regionalnej, który zgodnie ze zmianami wprowadzonymi Traktatem Lizbońskim, podkreśla znaczenie potencjałów terytorialnie zlokalizowanych poprzez odwołanie do trzeciego, obok wymiaru społecznego i gospodarczego, terytorialnego wymiaru polityki spójności UE. Aspekt ten rozwija Agenda Terytorialna UE postulująca lepsze wykorzystywanie regionalnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych przez terytoria położone na obszarze Unii. Cel strategiczny polityki regionalnej wpisuje się również w dążenia Strategii Lizbońskiej dotyczące wzrostu gospodarczego oraz wyższego poziomu zatrudnienia w UE, mając na względzie spodziewane proefektywnościowe kierunki zmian.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, strategiczny cel polityki regionalnej to:

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

Tak sformułowany cel:

- wskazuje jednoznacznie na podmiot polityki regionalnej – terytorium, rozumiejąc je w sposób funkcjonalny, rozszerzając dotychczasową koncentrację uwagi na regionie traktowanym jako jednostka administracyjnego podziału kraju,
- przesądza o widzeniu polityki regionalnej jako działania ukierunkowanego na optymalne, z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwojowych kraju, wykorzystanie zróżnicowanych przestrzennie potencjałów rozwojowych,
- wskazuje na konieczność wykorzystania w procesie rozwoju obok czynników endogenicznych także zasobów zewnętrznych,

⁸³ Na potrzeby KSRR utożsamiany z województwem, rozumianym jako regionalna wspólnota samorządowa, zasiedlająca wyznaczone administracyjnie terytorium.

⁸⁴ Proces przygotowania tych dokumentów przebiega równoległe do prac nad przygotowaniem KSRR.

- wskazuje głównych aktorów polityki regionalnej i przydziela główną rolę rządowi i samorządom wojewódzkim w tym procesie,
- określa cele polityki regionalnej jako kreowanie na poziomie regionalnym warunków dla osiągania głównych celów polityki rozwoju – wzrostu, zatrudnienia i spójności (wynikających m.in. z wyzwań rozwojowych określonych w raporcie *Polska 2030*).

Cel strategiczny odpowiada na wyzwania stojące przed polskimi regionami wynikające z trendów rozwojowych, jednocześnie skupiając się na wykorzystaniu potencjałów wyznaczanych w odniesieniu do różnych terytoriów tak, aby w optymalny sposób wzmacniać przewagi konkurencyjne występujące w kraju i usuwać bariery rozwojowe⁸⁵. **Tak określony cel polityki regionalnej będzie ważnym elementem podwyższenia konkurencyjności, kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz spójności w Polsce.**

Cel strategiczny będzie realizowany przez wszystkie podmioty włączone w procesy realizacji polityki regionalnej w tym przede wszystkim przez rząd i samorząd wojewódzki w ramach systemu wieloszczeblowego zarządzania. Oznacza to współpracę w zakresie programowania i realizacji polityki regionalnej różnych podmiotów publicznych w zakresie swoich kompetencji przy większym niż dotychczas udziale innych podmiotów niepublicznych, z których każdy pełni odrębną rolę. Skuteczne osiąganie celu strategicznego staje się możliwe tylko przy osiągnięciu szerokiego konsensusu dla kierunków rozwojowych proponowanych przez rząd (w odniesieniu do kraju) i samorząd wojewódzki (w odniesieniu do regionu) oraz uznaniu celu strategicznego za wspólny przez wszystkich aktorów polityki regionalnej aktywnie zaangażowanych w procesy realizacji strategicznego celu rozwojowego polityki regionalnej.

Potencjały rozwojowe występują w każdym regionie i stanowią zasoby endogeniczne, jednak wiele z nich wymaga wzmacniania. W kreowaniu wzrostu i zatrudnienia ważną rolę odgrywają także czynniki, które mogą zostać przyciągnięte z zewnątrz, takie jak wyspecjalizowane zasoby ludzkie, innowacje, czy kapitał finansowy. Czynniki zewnętrzne uzupełniają potencjały endogeniczne (m.in. kapitał społeczny, kulturowy, innowacyjny), a ich właściwe wykorzystanie przyczynia się do rozwoju danego terytorium.

Przy realizacji celu strategicznego oraz określaniu celów szczegółowych i sposobów ich osiągania stosowane będą reguły postępowania i zasady określone dla polityki regionalnej (patrz rozdział 4) tj. koncentracja geograficzna i tematyczna, partnerstwo i współpraca, warunkowość, podejmowanie decyzji w oparciu o rzetelne informacje, zintegrowane podejście terytorialne, koordynacja, subsydiarność, wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego oraz zasada zrównoważonego rozwoju.

Osiąganie celu strategicznego odbywać się będzie z poszanowaniem wymogów ochrony środowiska, przy racjonalnym wykorzystywaniu zasobów środowiska oraz utrzymaniu wysokiego poziomu różnorodności biologicznej, zachowując prawo każdego obywatela do życia w przyjaznym i bezpiecznym dla zdrowia i życia otoczeniu o wysokiej jakości środowiska oraz zasadę równego dostępu do zasobów środowiska.

Miernikiem realizacji celu strategicznego jest wpływ poszczególnych regionów i terytoriów na kreowanie wzrostu i zatrudnienia na poziomie ogólnopolskim. Biorąc pod uwagę specyfikę każdego z regionów kreowanie wzrostu i zatrudnienia odbywać się będzie w ramach dostosowanych do warunków regionalnych celów KSRR i przy wykorzystaniu odpowiedniego instrumentarium. Zawsze jednak o sukcesie lub porażce polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie będzie decydowała liczba terytoriów, które nie w pełni uczestniczą w kreowaniu

⁸⁵ Zgodnie ze stanowiskiem rządu RP ws. spójności terytorialnej z lutego 2009 r., w którym osiąganie spójności terytorialnej definiowane jest jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni UE aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE dla osiągania celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, przez zintegrowane zarządzanie rozwojem.

wzrostu i zatrudnienia – których potencjał (demograficzny, społeczny, gospodarczych i przestrzenny) jest niewykorzystany dla osiągania celów strategicznych państwa.

Cel strategiczny ma charakter ponadczasowy i nie odnosi się wyłącznie do horyzontu planistycznego KSRR.

6. CELE POLITYKI REGIONALNEJ DO 2020 ROKU

6.1. Układ celów polityki regionalnej do 2020 roku

Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu polityki regionalnej Polsce i krajach OECD dla zapewnienia maksymalnej efektywności, i jednocześnie pozostając w zgodzie z opisanym wcześniej nowym paradygmatem polityki regionalnej⁸⁶, interwencja publiczna na rzecz realizacji celu strategicznego prowadzona będzie w wybranych obszarach geograficznych (terytoriach) i będzie ukierunkowana tematycznie. Cele polityki regionalnej do 2020 roku określone w KSRR stanowią rozwinięcie celu strategicznego i adresowane są w szczególności do wyznaczonych terytoriów, tj. do obszarów strategicznej interwencji państwa. Układ celów polityki regionalnej do 2020 roku uwzględnia szanse i zagrożenia wynikające z przestrzennego charakteru procesów rozwojowych zidentyfikowanych w części diagnostycznej i jest odpowiedzią na zdefiniowane wcześniej wyzwania.

Ustala się następujące cele polityki regionalnej do 2020 roku:

1. **Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”),**
2. **Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych („spójność”),**
3. **Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie („sprawność”).**

Pierwszy cel polityki regionalnej do 2020 roku dotyczy całego obszaru Polski. W jego ramach podstawowymi kierunkami działań są:

- jak najlepsze wykorzystanie potencjału terytoriów cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego (Warszawy i pozostałych ośrodków wojewódzkich wraz z ich obszarami funkcjonalnymi) oraz
- budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych z biegunów wzrostu przy jednoczesnej budowie potencjału absorpcyjnego i wykorzystanie potencjału endogenicznego innych obszarów takich jak ośrodki subregionalne, obszary wiejskie i inne obszary funkcjonalne o wyraźnej specjalizacji przestrzennej.

W wyniku tak ukierunkowanych działań nastąpi efektywne wspomaganie procesu wzrostu konkurencyjności Polski i wszystkich polskich regionów w odpowiedzi na presję procesów globalizacyjnych i innych zewnętrznych wyzwań społeczno-gospodarczo-środowiskowych.

Nowe podejście, związane z nowym paradygmatem polityki regionalnej, zakłada inwestowanie głównie w wykorzystanie mocnych stron i najważniejszych potencjałów poszczególnych obszarów, natomiast działania polityki regionalnej dotyczące przełamywania barier rozwojowych ograniczone będą do wyselekcjonowanych terytoriów o największym nawarstwieniu niekorzystnych zjawisk i trendów.

Skoncentrowanie uwagi polityki regionalnej na wykorzystywaniu potencjału rozwojowego największych ośrodków miejskich, w których tworzone jest ponad 50% polskiego PKB (przy zamieszkiwaniu ich przez 35% całej populacji) będzie służyło strategii przyspieszania rozwoju kraju i maksymalnemu wykorzystaniu możliwości Jednolitego Rynku Europejskiego oraz kształtującej się sieci powiązań gospodarczych o charakterze globalnym, w której polskie miasta (a tym samym Polska i jej regiony) uczestniczą w małym, niewystarczającym na tym etapie rozwojowym, stopniu.

⁸⁶ Patrz rozdział 2 oraz załącznik 1

Wzmacnianie potencjału do absorpcji procesów rozwojowych na obszary położone poza funkcjonalnymi obszarami ośrodków wojewódzkich odbywać się będzie poprzez kompleksowy zestaw działań na rzecz integracji funkcjonalnej obszaru województw, zwiększenia oddziaływania największych ośrodków miejskich oraz wzmocnienia ich powiązań z ośrodkami subregionalnymi i lokalnymi oraz obszarami wiejskimi (m.in. przez poprawę dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich, wzmacnianie ośrodków subregionalnych, rozwijanie potencjału obszarów wiejskich, wykorzystanie i rozwijanie specjalizacji regionalnych). Działaniom tym towarzyszyć będzie horyzontalne wsparcie dla rozwoju konkurencyjności na terenie całych regionów; w obszarach: kapitału ludzkiego i społecznego, innowacyjności, zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej, instytucji otoczenia biznesu, energetyki, środowiska, kultury czy turystyki.

W ramach celu drugiego, ukierunkowanego na promowanie spójności w różnych wymiarach przestrzennych, zaplanowano pomoc polityki regionalnej w przezwycięzeniu trudności rozwojowych silnie skoncentrowanych terytorialnie, które zlokalizowane są na obszarach charakteryzujących się najslabszymi w skali kraju wskaźnikami gospodarczymi, społecznymi, instytucjonalnymi i wyposażenia infrastrukturalnego. Obszary te zagrożone są marginalizacją, czyli stałym pogarszaniem się perspektyw rozwojowych. Powoduje to, że potencjały endogeniczne tych obszarów nie mogą zostać wykorzystane w procesach rozwojowych kraju bez dodatkowego, zewnętrznego wsparcia. Kierunki działań w ramach celu drugiego obejmują przede wszystkim wsparcie dla przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych i poprawy sytuacji mieszkańców tych obszarów w zakresie dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych mających pierwszorzędne znaczenie rozwojowe w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych.

Cel trzeci KSRR nakierowany jest na kreowanie warunków instytucjonalno-prawnych dla realizacji działań prorozwojowych, w tym w szczególności ukierunkowanych terytorialnie, poprzez wzmacnianie wymiaru strategicznego polityki regionalnej, poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji w systemie wielopoziomowego zarządzania oraz poprzez tworzenie sieci współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację tej polityki, co służyć ma zarazem wzmacnianiu odpowiednich kompetencji i zdolności do zarządzania rozwojem oraz budowaniu kapitału społecznego. Tylko dzięki wprowadzeniu widocznych zmian jakościowych w wyżej wymienionych obszarach, w tym zmian prawnych i organizacyjnych, możliwe jest utworzenie sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i wdrażania polityk publicznych o wyraźnym wpływie terytorialnym, a tym samym pełna realizacja celu 1 i 2.

Zgodnie z zasadą koncentracji, inwestycje dotyczące budownictwa mieszkaniowego, inwestycje w zakresie infrastruktury społecznej podnoszącej jakość życia, ale nie przyczyniającej się do rozwoju społeczno-gospodarczego nie będą bezpośrednio wspierane przez politykę regionalną. Polityka regionalna wraz z polityką przestrzenną będą jednak wspierać tworzenie dogodnych warunków do takich inwestycji i rozwijanie instrumentów ułatwiających ich finansowanie.

Powyższe cele, zgodnie z zasadą subsydiarności i wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego, są realizowane przez wszystkie podmioty publiczne w zgodzie z własnymi kompetencjami i miejscem w systemie zarządzania rozwojem w Polsce. Dobór celów częściowych oraz instrumentów osiągania wyznaczonych celów KSRR w odniesieniu do poszczególnych terytoriów jest domeną odpowiednich władz publicznych.

Ponieważ wiele obszarów jest szczególnie zagrożonych depopulacją z powodu starzenia się społeczeństwa, migracji czy też ujemnego przyrostu naturalnego, konieczne jest uwzględnienie tych procesów i prognoz w następującym zakresie:

- w planowaniu inwestycji infrastrukturalnych i dotyczących usług publicznych (czy w przyszłości będzie odpowiednia liczba osób do utrzymania danej infrastruktury na danym terytorium),

- w planowaniu wspomagania procesów urbanizacyjnych,
- w planowaniu działań dotyczących kapitału ludzkiego (np. nacisk na uczenie się przez całe życie, wydłużenie aktywności zawodowej).

Realizacja celu strategicznego KSRR będzie możliwa poprzez koncentrację środków w obszarach i działaniach, które w największym stopniu będą przyczyniały się do realizacji celów szczegółowych. W toku dotychczasowej realizacji polityki regionalnej zaobserwowano tendencje do ukierunkowania części interwencji publicznej na projekty (lub ich części), które nie realizują celów założonych w dokumentach strategicznych (lub realizują je w niewielkim stopniu), przynosząc jedynie doraźne krótkookresowe korzyści, które w niewielkim stopniu wpływają na polepszenie warunków rozwojowych. Widoczne są również przykłady wdrażania projektów, które prowadzą do znacznego zwiększenia obciążeń finansowych beneficjentów z powodu braku uwzględnienia lub niedoszacowania późniejszych kosztów utrzymania zrealizowanego projektu czy też niepełnego i nieodpowiedniego wykorzystania zbudowanej infrastruktury (np. brak odpowiedniej liczby użytkowników do korzystania z rozbudowywanej sieci wodociągowej na obszarach o niższym poziomie rozwoju). Skuteczność realizacji KSRR warunkuje wdrażanie projektów, które znacząco wpływają na długofalowy wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz podnoszą zdolność do generowania dochodów.

Interwencja publiczna koncentrować się będzie na działaniach prorozwojowych i prozatrudnieniowych, które umożliwią trwałe zwiększenie bazy dochodowej na poszczególnych obszarach. W związku z powyższym nastąpi strategiczne oraz operacyjne ukierunkowanie interwencji na działania, które skutkowały będą ugruntowaniem bazy dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz osiągania dochodów dzięki wykorzystywaniu potencjału i zasobów istniejących oraz powstających przedsiębiorstw (tj. np. wsparcie dla infrastruktury prowadzenia działalności gospodarczej, infrastruktury dla innowacyjności oraz B+R, zwiększenie dostępu do finansowania działalności gospodarczej, itd.). Ponadto podniesienie efektywności polityki regionalnej będzie wiązało się ze skierowaniem jej interwencji na działania uzupełniające interwencje polityk sektorowych. Bezpośrednie wspieranie przedsiębiorczości będzie obejmowało jedynie przedsięwzięcia przyczyniające się do osiągania celów Regionalnych Strategii Innowacji, natomiast ogólne wspieranie przedsiębiorczości zakłada odejście od bezpośrednich dotacji bezzwrotnych na rzecz wspierania rozwoju i wykorzystania tzw. instrumentów rewolwingowych (fundusze pożyczkowe, poręczeniowe), przynoszących zwrot z poniesionych inwestycji i długoterminowe korzyści gospodarcze i społeczne.

Zwłaszcza w świetle konieczności realizacji celów strategicznych rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie osłabienia koniunktury niedopuszczalna jest sytuacja zastępowania realizacji projektów finansowanych ze środków krajowych środkami wspólnotowymi. Te same zasady będą obejmować inwestycje o charakterze komercyjnym, które z założenia mogą i powinny być finansowane ze źródeł prywatnych (np. baseny), i których wsparcie ze środków publicznych nie ma uzasadnienia w kontekście przyjętych celów polityki regionalnej.

Wdrażanie polityki regionalnej uwzględniać będzie upowszechnianie ekoinnowacyjnych sposobów prowadzenia działalności gospodarczej i zaspokajania potrzeb w sferze usług publicznych (komunalnych, transportowych, zaopatrzenia w energię itp.), zapewniających dalsze ograniczenie presji emisyjnych, lepsze wykorzystanie zasobów, w tym zwłaszcza poprawę efektywności energetycznej, rozwój alternatywnych źródeł energii oraz racjonalizację wykorzystania wody i przestrzeni.

W ramach poszczególnych celów zostały także określone forma i stopień zaangażowania poziomu krajowego (w szczególności rządu RP) w ich realizację. W dalszej części dokumentu (system realizacji) została także przedstawiona szczegółowa rola poszczególnych aktorów w realizacji polityki regionalnej.

Poniższy schemat wskazuje układ celów KSRR. Zgodnie z przyjętym podejściem terytorialnym, przyporządkowanie poszczególnych działań wynikać będzie z kontekstu szans rozwojowych i analizy problemów poszczególnych terytoriów.

CEL STRATEGICZNY: Efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym

CEL 1

Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów

1.1. Wzmocnienie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych

1.1.1. Warszawa - stolica państwa

1.1.2. pozostałych ośrodków wojewódzkich

1.2. Tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza miastami wojewódzkimi

1.2.1. Zwiększanie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów

1.2.2. Wspieranie rozwoju i znaczenia miast subregionalnych

1.2.3. Rozwijanie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich

1.2.4. Efektywne wykorzystywanie w procesach rozwojowych potencjału specjalizacji terytorialnej

1.3. Budowa podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne

1.3.1. Rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego

1.3.2. Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych

1.3.3. Zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne

1.3.4. Wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB)

1.3.5. Dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystywanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne

1.3.6. Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego

1.3.7. Współpraca międzynarodowa

CEL 2

Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych

2.1. Wzmocnianie spójności w układzie krajowym

2.2. Wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwoju

2.2.1. Usługi edukacyjne i szkoleniowe

2.2.2. Usługi medyczne

2.2.3. Usługi komunikacyjne

2.2.4. Usługi komunalne i związane z ochroną środowiska

2.2.5. Usługi kulturalne

2.3. Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze

2.4. Przeciwdziałanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE

2.5. Zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności

CEL 3

Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie

3.1. Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej

3.2. Poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne

3.3. Przebudowa i wzmocnienie koordynacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania

3.4. Wspomaganie budowy kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej

6.2. Opisy celów polityki regionalnej do 2020 roku

Cel 1. WSPOMAGANIE WZROSTU KONKURENCYJNOŚCI REGIONÓW

Wspomaganie wzrostu konkurencyjności gospodarki jest jednym z podstawowych celów polskiej polityki rozwoju w najbliższych kilkudziesięciu latach. Tylko przez **stałe podnoszenie konkurencyjności gospodarki** w zmieniających się uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i kulturowych można zapewnić pespektywy trwałego wzrostu gospodarczego, zwiększanie zatrudnienia i jakości miejsc pracy a tym samym wzrostu zamożności i jakości życia mieszkańców Polski. W dłuższym okresie takie działania mogą spowodować zmniejszenie dystansu rozwojowego Polski do krajów zamożniejszych, a w efekcie **zwiększenie stopnia spójności i integracji gospodarczej**. Większa spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna Europy oznaczać będzie wykorzystanie potencjałów wszystkich jej regionów, co w konsekwencji doprowadzi do przyspieszenia wzrostu i zwiększenia perspektyw rozwojowych w skali całej UE w stosunku do konkurujących na scenie globalnej państw i ugrupowań gospodarczo-politycznych.

Polityka rozwoju oddziałuje na konkurencyjność gospodarki przez szereg skoordynowanych działań podejmowanych w obszarze podstawowych czynników rozwoju takich jak: kapitał ludzki i kapitał społeczny, wyposażenie infrastrukturalne, innowacyjność, badania i rozwój oraz zmiany instytucjonalne. Działania te prowadzone są za pomocą różnych instrumentów wdrażanych w różnych formach i na różnych poziomach zarządzania rozwojem.

Szczególnie istotnym składnikiem osiągania przewag konkurencyjnych gospodarki polskiej jest budowa potencjału do stałego **podnoszenia konkurencyjności w wymiarze przestrzennym**. Konkurencyjność struktur przestrzennych podlega tym samym procesom i metodom oceny co konkurencyjność struktur gospodarczych – zdolności do zapewniania trwałego wzrostu gospodarczego i kreowania wysokiej jakości zatrudnienia.

Z tego powodu **wspieranie konkurencyjności wszystkich regionów i terytoriów staje się bardzo ważnym elementem polityki rozwoju**.

W obecnych warunkach rozwojowych motorami rozwoju kraju i poszczególnych regionów są **największe ośrodki miejskie wraz z ich obszarami funkcjonalnymi**, a wśród nich te, które stanowią węzły współczesnych procesów społeczno-gospodarczych - potrafiące tworzyć i przyciągać najlepsze zasoby ludzkie, inwestycje w sektorach zapewniających największą produktywność, kreować innowacje i włączać się w sieci współpracy z innymi podobnymi sobie ośrodkami w układach międzynarodowych i krajowych dla zwiększenia komplementarności i specjalizacji, a tym samym pełniejszego wykorzystania korzyści aglomeracyjnych.

Regiony tworzą swoją pozycję konkurencyjną w układach międzynarodowych i krajowych głównie (ale nie wyłącznie) przez pozycję **jaka osiągnęły ich główne ośrodki miejskie**. W warunkach polskich biorąc pod uwagę:

- rolę największych miast - niezbyt dużą na tle europejskim koncentrację potencjału do tworzenia PKB, zdolność do tworzenia dobrych jakościowo miejsc pracy, kreowania innowacji i odgrywania roli w procesach przekształceń kulturowych oraz
- kierunek i obserwowane od czasu wejścia Polski do UE przyspieszenie zmian struktury gospodarczej oraz przekształceń na rynku pracy (m.in. odpływ ludności z rolnictwa),

stolica Polski Warszawa i dobrze wykształcona, w miarę równomiernie rozmieszczona w przestrzeni kraju, policentryczna struktura innych najważniejszych polskich miast, oferuje znaczny potencjał do wykorzystania w ramach procesów rozwojowych kraju, który może przy zastosowaniu odpowiednich mechanizmów zostać także efektywnie wykorzystany dla rozwoju

pozostałych obszarów kraju – innych miast, obszarów wiejskich i obszarów funkcjonalnych o specjalnym charakterze.

Z punktu widzenia budowy konkurencyjności regionów i efektywnego wykorzystania całego ich obszaru istotne jest nie tylko wsparcie dla stałego podwyższania konkurencyjności ośrodków wzrostu, ale także kreowanie warunków dla wykorzystania potencjału rozwojowego pozostałej, możliwie dużej części poszczególnych regionów. Odbywać się to będzie poprzez wzmacnianie potencjału do absorpcji i rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszary położone poza funkcjonalnymi obszarami ośrodków wojewódzkich, tj. ośrodki subregionalne i lokalne, obszary wiejskie. Odbywać się to będzie przez realizację kompleksowego zestawu działań związanych m.in. z poprawą dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich, wzmacnianiem ośrodków subregionalnych, rozwijaniem potencjału obszarów wiejskich⁸⁷. Zakłada się, że dzięki takiemu zogniskowaniu uwagi polityki regionalnej nastąpi przenikanie zasobów z najważniejszych ośrodków wzrostu (ośrodków wojewódzkich) do pozostałych terytoriów, w tym ośrodków o znaczeniu subregionalnym i lokalnym.

Dla rozwoju regionów obok wykorzystania potencjału największych ośrodków miejskich oraz kreowania warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszar całego województwa, duże znaczenie ma też wykorzystanie, bazujących na lokalnych czynnikach rozwojowych, specyficznych terytorialnie walorów objawiających się w postaci specjalizacji regionalnej (np. w zakresie branż produkcji przemysłowej, zaawansowanego rolnictwa czy turystyki).

W ramach celu 1 będą również prowadzone działania tematyczne (horyzontalne) obejmujące całe województwa, a dotyczące wsparcia dla poprawy jakości kapitału ludzkiego i społecznego, innowacyjności, zwiększania poziomu inwestycji, energetyki, środowiska, kultury. Komplementarne działania będą podejmowane na polu zwiększania efektywności instytucjonalnej (w ramach celu 3).

Cel dotyczący wzrostu konkurencyjności regionów w odniesieniu do konkurencyjności zewnętrznej - w wymiarze europejskim i globalnym, realizowany jest we wszystkich województwach. Wskaźnikiem osiągania tego celu polityki regionalnej jest zatem pozycja każdego z polskich województw w rankingach konkurencyjności regionów w układach regionów UE, OECD lub na świecie. Dla umożliwienia porównań międzynarodowych syntetyczną miarą konkurencyjności regionu będzie wskaźnik poziomu PKB *per capita* względem średniego poziomu w UE mierzony parytetem siły nabywczej walut (wg danych EUROSTATU lub innych).

W związku z powyższym, obszary strategicznej interwencji celu 1 KSRR to wszystkie terytoria, do których adresowane są działania celu 1, tj. ośrodki wojewódzkie oraz obszary rozprzestrzeniania procesów rozwojowych, w tym miasta subregionalne oraz obszary wiejskie. Ponadto, jako tematyczne obszary interwencji należy traktować działania horyzontalne wspomagające budowę podstaw konkurencyjności województw (1.3).

⁸⁷ Tradycyjnie określane na podstawie wyodrębnienia administracyjnego (siedziba gminy wiejskiej) obszary wiejskie, będą objęte:

- elementami polityki regionalnej adresowanej do miast (polityki miejskiej) jako część obszarów zurbanizowanych - funkcjonalnych terenów miejskich,
- działaniami w ramach celu 1 polityki regionalnej związanymi z omawianymi procesami dyfuzji rozwoju i kreowaniem warunków do ich absorpcji oraz wykorzystaniem własnych endogenicznych potencjałów,
- działaniami przeznaczonymi dla obszarów wiejskich o najgorszych wskaźnikach dostępności do usług publicznych i rozwoju społeczno-gospodarczego w ramach celu 2 polityki regionalnej przedstawionym w dalszej części dokumentu.

Biorąc pod uwagę zmieniający się charakter interakcji pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami oraz zwiększenie ich funkcjonalnej komplementarności, mieszkańcy obszarów wiejskich będą także beneficjentami wszystkich działań podejmowanych w miastach.

Kierunki działań polityki regionalnej w ramach celu 1 obejmują:

1.1. Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych:

- 1.1.1. Warszawy - stolicy państwa,
- 1.1.2. pozostałych ośrodków wojewódzkich⁸⁸.

1.2. Tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza ośrodkami wojewódzkimi.

1.3. Budowę podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne.

Dwa pierwsze z wymienionych kierunków mają silnie przestrzenny charakter, trzeci zaś obejmuje zestaw działań horyzontalnych, dotyczących całego obszaru kraju. Mając na uwadze realizację celu 1, dla każdego z wyżej wyodrębnionych kierunków działań KSRR ustala cele cząstkowe, wskaźniki oraz oczekiwane rezultaty.

Ad 1.1. Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych

Polega ono na oddziaływaniu na te czynniki rozwojowe, które stanowią o sile konkurencyjnej najważniejszych ośrodków miejskich, a tym samym regionów i koncentruje się na:

- rozwijaniu powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi – węzłami sieci w układzie międzynarodowym i krajowym,
- wzmacnianiu funkcji metropolitalnych w sferze gospodarczej, społecznej, nauki i kultury (w tym funkcji symbolicznych) oraz wzmacnianiu roli ośrodków edukacji na poziomie wyższym – tworzących warunki dla gospodarki opartej na wiedzy,
- wspieraniu rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego (infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych), usług komunalnych, rynku pracy.

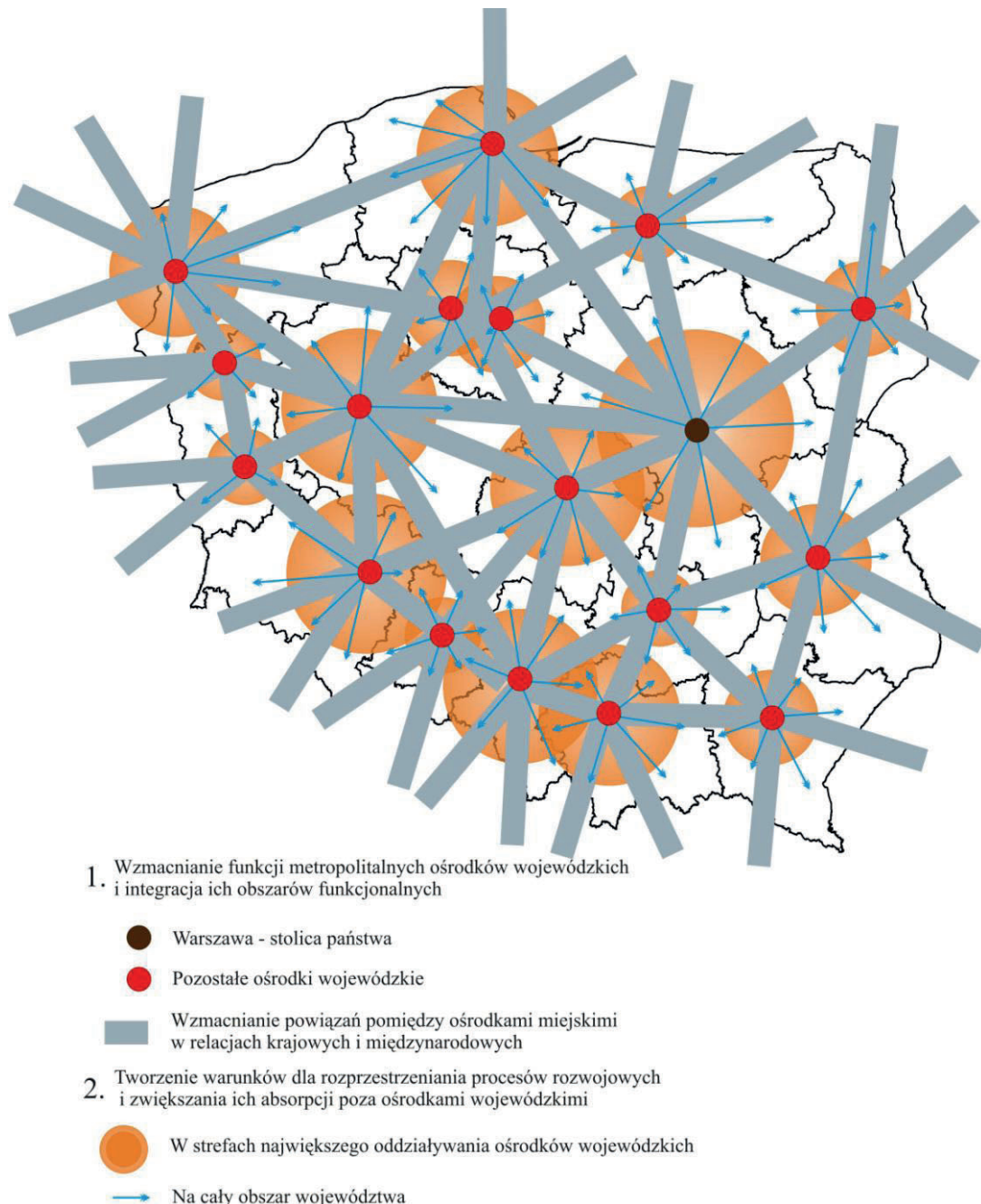
Tak sformułowane działania polityki regionalnej dla wzmacniania konkurencyjności najważniejszych ośrodków miejskich (z ich obszarami funkcjonalnymi) stanowią punkt odniesienia dla prowadzenia zarówno działań o charakterze sektorowym (np. w zakresie powiązań transportowych), przestrzennie ukierunkowanych działań ministra rozwoju regionalnego, samorządów terytorialnych wszystkich szczebli, jak i innych podmiotów publicznych. Bezpośrednie wsparcie z poziomu kraju dotyczy tylko tych elementów infrastruktury, które nie są finansowane w ramach programów sektorowych, i dla których realizacji brak jest wystarczających środków po stronie beneficjentów.

Interwencja polityki regionalnej w zakresie wzmacniania funkcji metropolitalnych dotyczy sfery społecznej, gospodarki, turystyki, nauki, edukacji i kultury. Ponieważ każdy z polskich ośrodków wojewódzkich cechuje się niedostatecznym rozwojem lub brakiem niektórych funkcji metropolitalnych, konieczne jest w każdym przypadku zidentyfikowanie najważniejszych z nich i synergiczne (angażujące władze krajowe, regionalne i miejskie, przedsiębiorstwa, sektor nauki, kultury, organizacje pozarządowe) działania, które w efektywny sposób rozwijać będą poszczególne funkcje i zwiększać będą ich zasięg – w skali kraju i międzynarodowej. Jako najważniejsze funkcje metropolitalne z punktu widzenia polityki regionalnej należy uznać te,

⁸⁸ Pod pojęciem *ośrodków wojewódzkich* należy rozumieć miasta, które od 1.01.1999 r. są siedzibą wojewody i (lub) sejmiku województwa. Takie określenie ośrodków wojewódzkich uwzględnia pozycję tych ośrodków w każdym z regionów, zatem w województwach kujawsko-pomorskim oraz lubuskim przedmiotem wsparcia w tym kierunku działań będą oba miasta stołeczne (Bydgoszcz i Toruń oraz Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra). Wsparcie rozwoju tych ośrodków nie będzie ograniczać się do granic administracyjnych miast wojewódzkich, ale do całych funkcjonalnych obszarów miejskich w bezpośrednim zasięgu ich oddziaływania (zatem np. w województwie śląskim dotyczyć będzie najważniejszych miast tworzących Konurbację Górnośląską, a w województwie pomorskim jako funkcjonalną całość traktowane jest Trójmiasto).

które w największy sposób warunkują rozwój społeczny i gospodarczy oraz wpływają pozytywnie na możliwości wzrostu zamożności i potencjału ludnościowego poszczególnych ośrodków. Koncentracja funkcji metropolitalnych w wybranych ośrodkach miejskich zwiększy atrakcyjność ich jako miejsc oferujących lepsze miejsca pracy oraz wyższą jakość życia, co powinno mieć pozytywny wpływ na wzrost liczby ludności, a tym samym dokończenie w Polsce w perspektywie najbliższych dwudziestu lat procesów urbanizacyjnych wykorzystujących nadal znaczny potencjał migracji wewnątrzkrajowych uzupełniany migracjami zewnętrznymi.

Rysunek 3. Przestrzenne kierunki działań w ramach celu 1 KSRR⁸⁹



Źródło: Opracowanie własne MRR.

Procesy urbanizacji i suburbanizacji związane z realizacją tego celu poddawane będą skutecznej kontroli i stymulacji zgodnie z postanowieniami koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. W szczególności powinno to

⁸⁹ Przedstawione powiązania nie odzwierciedlają rzeczywistej hierarchii i natężenia powiązań między miastami.

zapewnić ograniczenie nieuzasadnionych zmian dotychczasowych funkcji obszarów nieurbanizowanych oraz zapewnić integralność i trwałość funkcjonowania najcenniejszych ekosystemów oraz powiązań pomiędzy tymi terenami.

Ważnym elementem wsparcia dla wzmacniania funkcji metropolitalnych jest też promocja współpracy pomiędzy największymi ośrodkami, zarówno w układzie międzynarodowym jak i krajowym, we wszystkich kategoriach opisanych powyżej a warunkujących perspektywę rozwojową także całych regionów. Promocja takiej współpracy (w różnych formach) może mieć bardzo duże znaczenie, w szczególności na takich kierunkach, w których obecne związki gospodarcze, polityczne, czy kulturowe i społeczne są zbyt mało rozwinięte w stosunku do istniejącego potencjału. Taka sytuacja występuje w obrębie sieci miast wokół Bałtyku oraz w przypadku współpracy z miastami położonymi poza granicami UE.

Jednym z podstawowych działań dla wzrostu konkurencyjności polskich regionów do roku 2020 będzie znaczne zaawansowanie procesu **tworzenia wysokiej jakości powiązań transportowych** (składających się z połączeń autostradowych, dróg szybkiego ruchu, zmodernizowanych konwencjonalnych linii kolejowych oraz wdrażanego systemu kolei dużych prędkości, a także połączeń lotniczych). Działania w tym zakresie dotyczyć będą w pierwszym rzędzie poprawy krajowych i kontynentalnych połączeń komunikacyjnych pomiędzy wszystkimi głównymi ośrodkami życia gospodarczego kraju (ośrodkami wojewódzkimi), a także pomiędzy nimi i ośrodkami miejskimi zlokalizowanymi w Unii Europejskiej (biorąc pod uwagę koncentrację przestrzenną zagranicznej aktywności gospodarczej naszego kraju) oraz w dalszej kolejności na pozostałych kierunkach. Takie zarysowanie strategii rozwoju przestrzennego sieci transportowej będzie miało duże znaczenie dla intensyfikacji powiązań funkcjonalnych polskich miast z lepiej rozwiniętymi obszarami UE (a tym samym powinno przyczynić się do wzrostu ich konkurencyjności) oraz wpłynie pozytywnie na poprawianie spójności terytorialnej kraju (w tym w szczególności nastąpi radykalna poprawa połączeń transportowych stolic województw zachodnich z Warszawą i resztą kraju, a także poprawa dostępności całego obszaru Polski wschodniej). Ponadto istotna jest rozbudowa i modernizacja głównych lotnisk międzynarodowych znajdujących się w sieci TEN-T oraz lotnisk regionalnych. W zakresie transportu morskiego i śródlądowego działania polityki regionalnej dotyczyć będą rozwoju infrastruktury portowej oraz autostrad morskich i wybranych dróg śródlądowych.

Innym istotnym działaniem wspólnym dla wszystkich ośrodków wojewódzkich wpływającym wydatnie na konkurencyjność całych regionów **jest wdrożenie różnych rozwiązań organizacyjnych oraz rozbudowa i optymalizacja jakości systemów transportu na obszarach funkcjonalnych tych ośrodków**. Ze względu na skalę problemów „zatłoczenia” miast polityka regionalna uczestniczy w rozwijaniu systemów transportu, w tym integrowaniu ich z regionalnymi systemami transportowymi, z silną promocją i preferencją dla transportu zbiorowego. Jednocześnie prowadzone będą działania dla zmniejszania „zatłoczenia” miast przez innowacyjne rozwiązania dotyczące nowoczesnych systemów organizacji ruchu.

Działania w zakresie wspomagania rozwoju wszystkich wojewódzkich ośrodków miejskich niezależnie od ich funkcji i wielkości, są podstawowym przestrzennym kierunkiem interwencji w ramach realizacji celu 1 KSRR, jednak ze względu na specyficzne uwarunkowania wynikające z różnej wielkości i sytuacji społeczno-gospodarczej tego zbioru miast, polityka regionalna na różnych poziomach różnicować będzie typy przedsięwzięć i instrumenty w odniesieniu do poszczególnych ośrodków.

Ad 1.1.1. Warszawa – stolica państwa

Ze względu na brak właściwych rozwiązań prawnych i organizacyjnych (np. w obszarze zarządzania obszarami metropolitalnymi oraz wykorzystania potencjału naukowego miejscowych uczelni), jak i wyposażenia infrastrukturalnego (brak połączeń autostradowych, obwodnic, sprawnego systemu komunikacji wewnętrznej, infrastruktury gospodarczej i infrastruktury służącej celom naukowo-badawczym) Warszawa nie wykorzystuje w pełni

swojego potencjału społeczno-gospodarczego i intelektualnego do bycia europejskim miastem - węzłem globalizującej się wiedzy i innowacji, stolicą kultury i ośrodkiem podejmowania decyzji gospodarczych w skali europejskiej. Jak wskazuje szereg analiz, pozycja Warszawy wraz ze wzrostem pozycji konkurencyjnej Polski, uzupełnianej odpowiednio prowadzoną polityką regionalną, może w przeciągu kilkunastu lat znacznie wzrosnąć. W perspektywie najbliższych dziesięciu lat nastąpi to w wyniku dalszej koncentracji potencjału gospodarczego i ludnościowego – wzrost dochodów przekładał się będzie na wzrost liczby zarówno pracowników (w wyniku zwiększenia aktywności ekonomicznej jak i dojazdów), jak i stałych mieszkańców (w wyniku zwiększenia stopy urodzeń, migracji wewnętrznych i zewnętrznych).

W tym kontekście celem działań polityki regionalnej w odniesieniu do Warszawy jest efektywne wykorzystanie i aktywne wzmacnianie jej potencjału do przyspieszenia rozwoju kraju i województwa mazowieckiego oraz zwiększenie jej rangi jako ośrodka miejskiego w układzie europejskim⁹⁰.

Osiągnięcie tego celu zapewni zwiększenie (przy odpowiednich mechanizmach absorpcji i tworzenia innowacji oraz wspomagania procesów dyfuzji innowacji) możliwości pozytywnego oddziaływania Warszawy i stołecznego obszaru w jej bezpośrednim zasięgu **na rozwój całego kraju**, w tym na obszary otaczające Warszawę – teren województwa mazowieckiego oraz ośrodki położone w jej pobliżu, takie jak Łódź, **a także na znaczne obszary Polski wschodniej**.

Aby osiągnąć ten cel niezbędne jest:

- zapewnienie do roku 2020 efektywnych połączeń Warszawy (drogowych, kolejowych, lotniczych) z miastami europejskimi (w pierwszym rzędzie położonymi w UE – Berlin, Drezno, Praga, Wiedeń, Bratysława, Budapeszt, Wilno), a w skali kraju - zapewnienie połączeń ze wszystkimi ośrodkami wojewódzkimi,
- budowa wewnętrznego systemu transportowego obszaru funkcjonalnego Warszawy (m.in. usprawnienie ruchu tranzytowego, bezkolizyjne skrzyżowania, obwodnica, zwiększenie dostępności nowego lotniska międzynarodowego w Modlinie),
- integracja wewnętrznej przestrzeni obszaru metropolitalnego przez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych i organizacyjnych w zakresie integracji dostarczania różnych usług publicznych oraz rozbudowę i wprowadzenie usprawnień z zakresu multimodalnego transportu zbiorowego (obejmujących różne środki transportu i elementy infrastruktury takie jak metro, kolej, tramwaj, inny transport publiczny, lotniska, systemy kierowania ruchem, obiekty „parkuj i jedź”),
- wsparcie dla rozbudowy bazy lokowania międzynarodowych i krajowych funkcji politycznych, gospodarczych i symbolicznych takich jak: siedziby instytucji europejskich, centra usług finansowych, centra kongresowe, siedziby instytucji gospodarczych, kulturalnych i administracyjnych oraz innych instytucji istotnych z punktu widzenia podwyższenia pozycji międzynarodowej Warszawy.
- wsparcie inwestycyjne i organizacyjne rozbudowy bazy naukowej służącej gospodarce (w tym wspieranie najważniejszych i największych polskich uczelni oraz sieciowanie ich z wiodącymi ośrodkami na świecie).
- umiędzynarodowienie działalności i rozwój współpracy różnych instytucji publicznych oraz organizacji społeczno-gospodarczych reprezentujących najważniejsze ośrodki

⁹⁰ W klasyfikacji MEGA sieci ESPON Warszawa określona została jako *potencjalny ośrodek MEGA*, jedyny o takim charakterze w Polsce.

gospodarcze Europy i świata (poprzez działania w ramach celu horyzontalnego 1.3.7 – współpraca międzynarodowa).

Ad 1.1.2. Pozostałe ośrodki wojewódzkie

W perspektywie roku 2020 rola najważniejszych ośrodków miejskich kraju, którymi są miasta wojewódzkie (i obszary je otaczające) w procesach rozwojowych kraju może wzrosnąć ze względu na ich potencjał intelektualny, koncentrację funkcji gospodarczych oraz zagospodarowanie infrastrukturalne. Dzięki podjęciu odpowiednich kroków organizacyjnych i działań inwestycyjnych, najważniejsze z tych ośrodków mogą uzyskać większą rolę w przestrzeni europejskiej także w układach makroregionalnych (w obszarze Regionu Morza Bałtyckiego, w Europie Środkowej). Ich rola jako ośrodków tworzenia i absorpcji innowacji i centrów rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na teren całego kraju i otaczające je obszary powinna ulec zwiększeniu. Dzięki w miarę równomiernemu rozmieszczeniu tych ośrodków w przestrzeni Polski, poprzez odpowiednio ukierunkowaną politykę regionalną wspierając je adekwatnie do potencjału i potrzeb rozwojowych analizowanych z punktu widzenia regionów, można zapewnić bardziej równomierne rozmieszczenie potencjału do tworzenia lepszych jakościowo miejsc pracy i tym samym podwyższania poziomu i jakości życia mieszkańców naszego kraju.

W przypadku, w którym niektóre z tych ośrodków wojewódzkich pozostałyby gospodarczo i społecznie słabe i nieatrakcyjne lub też w znacznym stopniu kontynuowane byłyby negatywne trendy gospodarcze (tak jak obecnie w przypadku Szczecina – patrz wyjaśnienia zawarte w opisie celu nr 2) w warunkach poprawy jakości infrastruktury komunikacyjnej, zwiększenia mobilności przestrzennej i zawodowej oraz wzrostu znaczenia innych ośrodków miejskich może dojść do utraty znaczenia niektórych z nich a tym samym powiększenia sfer zagrożonych odpływem ludności i marginalizacją społeczno-gospodarczą znacznych obszarów kraju. W szczególności zagrożenie to dotyczy niektórych ośrodków wschodniej Polski (patrz cel 2), ale także centrów województw opolskiego i lubuskiego. Szczególne negatywne konsekwencje takiego rozwoju sytuacji można się spodziewać na obszarze zachodniej Polski już dzisiaj będącej słabo zintegrowaną z pozostałą częścią kraju.

W związku z powyższym polityka regionalna musi zwrócić specjalną uwagę na rozwój i zasięg pozytywnego oddziaływania tych ośrodków wojewódzkich, które nie odgrywają znaczącej roli w procesach rozwojowych kraju, a które są jednocześnie bardzo istotnymi elementami struktur społeczno-gospodarczych poszczególnych województw. Pełnią one rolę najważniejszych, regionalnych ośrodków gospodarczych i administracyjnych, ale w większości mają zbyt mały potencjał ekonomiczny, ludnościowy i społeczny aby odegrać znaczącą rolę w rozwoju regionalnym. Ich potencjał do absorpcji innowacji i rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na tereny województwa jest niewystarczający dla zainicjowania znaczących procesów restrukturyzacyjnych.

Celem działań polityki regionalnej wobec wszystkich ośrodków wojewódzkich jest wspieranie rozwoju ich funkcji metropolitalnych poprzez sprzyjanie wzrostowi ich znaczenia gospodarczego (w tym rynków pracy), edukacyjnego, naukowego i w zakresie kultury w układach: międzynarodowym i krajowym. Jak wspomniano powyżej specjalna uwaga polityki regionalnej prowadzonej ze szczebla krajowego i regionalnego będzie poświęcona najsłabszym z tych ośrodków.

Aby osiągnąć ten cel niezbędne jest:

- Zapewnienie (podobnie jak w przypadku Warszawy) **efektywnych połączeń transportowych z najważniejszymi ośrodkami miejskimi w kraju i w relacjach europejskich** (drogowych, kolejowych, lotniczych). Szczególnej uwagi w tym zakresie wymagają powiązania:

- drogowe i kolejowe z miastami położonymi w państwach UE graniczących z Polską od zachodu i południa, oferujące włączenie polskiej sieci transportowej (a tym samym możliwości ściślejszej współpracy miast i integracji gospodarczej) w sieć europejską oraz poprawa ilości i jakości powiązań komunikacyjnych w zakresie transportu lotniczego i morskiego w obszarze Morza Bałtyckiego. W tym kontekście rozbudowa powiązań tranzytowych z krajami spoza UE oprócz dwóch podstawowych kierunków ma mniejsze znaczenie,
- ze stolicami województw zachodnich: tj. Szczecin, Gorzów Wielkopolski oraz Zielona Góra i Wrocław, których połączenia komunikacyjne z głównymi ośrodkami zagranicznymi (Berlin, Praga) są znacznie bardziej rozwinięte niż z Warszawą i pozostałymi najważniejszymi ośrodkami miejskimi w kraju,
- stolicami województw wschodnich, które w perspektywie roku 2020 powinny uzyskać powiązania z Warszawą i innymi najbliższymi, największymi miastami w Polsce (Gdańsk, Kraków).

Działania polityki regionalnej dotyczyć będą wszystkich typów transportu – drogowego, kolejowego, lotniczego jednak z preferencją w pierwszych latach okresu obowiązywania KSRR dla dróg (biorąc pod uwagę zapóźnienia w tej dziedzinie). W kolejnych latach, jednoznacznie priorytetowego znaczenia nabiorą: modernizacja istniejącej infrastruktury kolejowej, unowocześnienie parku taboru pasażerskiego oraz budowa sieci kolei dużych prędkości.

- Podobnie jak w przypadku Warszawy duże znaczenie dla podwyższenia konkurencyjności ośrodków wojewódzkich będzie miało **wspieranie integracji obszaru funkcjonalnego poszczególnych ośrodków miejskich**. Stałe dokonywanie usprawnień w tym zakresie – zarówno poprzez działania o charakterze prawnym i organizacyjnym w zakresie dążenia do spójności i optymalizacji usług publicznych w obrębie tych obszarów – usług komunalnych, edukacyjnych, administracyjnych, jak i inwestycyjnych np. z zakresu porządkowania przestrzeni publicznej czy rozbudowy infrastruktury transportowej, pozwalających na integrację różnych jego rodzajów, jak i oferty transportu zbiorowego, warunkuje możliwości rozwoju funkcji metropolitalnych, a tym samym przyciągania inwestycji i tworzenia dobrej jakości miejsc pracy. Biorąc pod uwagę strukturę osadniczą i niewykorzystywany efektywnie potencjał w pierwszym rzędzie takie działania należy podjąć w szczególności na terenie Konurbacji Górnośląskiej oraz obszaru funkcjonalnego Trójmiasta lecz należy zauważyć, że przyspieszenie tych procesów w innych ośrodkach dałoby im przewagę konkurencyjną w stosunku do pozostałych w tyle i tym samym zwiększyłoby możliwości rozwojowe całych województw,
- **Wzmacnianie funkcji wyższego rzędu (funkcje metropolitalne) i podniesienie rangi** ośrodków wojewódzkich wśród metropolii i miast europejskich i światowych oraz rozwój powiązań sieciowych między nimi. Działania polityki regionalnej dotyczyć będą rozwijania funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, takich jak funkcje gospodarcze (obecność struktur zarządzania ważnymi korporacjami gospodarczymi i finansowymi), naukowe (zapewnianie najwyższych standardów instytucji naukowych i badawczych, bogata oferta centrów transferu technologii), kulturowe i symboliczne (obecność placówek kulturalnych najwyższej rangi, ważne wydarzenia kulturalne). Rozwijanie i optymalne wykorzystanie funkcji metropolitalnych posłuży jako impuls dalszego rozwoju tych miast i ich otoczenia. Ośrodki te będą adresatem wsparcia funkcji metropolitalnych: gospodarczych, naukowych, kulturalnych i społecznych przez wspomaganie ich znaczenia i powiązań z najważniejszymi ośrodkami za granicą i w kraju, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji działających w wiodących gałęziach nauki i gospodarki regionalnej. Wśród funkcji wyższego rzędu wspierany będzie także rozwój wysokospecjalistycznych usług medycznych, który warunkuje zwiększenie zdrowotności

mieszkańców całych regionów, a także uzupełnia paletę funkcji metropolitalnych. Ważnym elementem działań z zakresu wsparcia dla rozwoju funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich jest także wprowadzenie wsparcia dla mechanizmów rozwoju współpracy i sieciowania w obszarach decydujących o sile konkurencyjnej poszczególnych ośrodków kraju. Wspieranie współpracy z ośrodkami zagranicznymi będzie komplementarnie przedmiotem kierunku działań 1.3.7.

- **Rozwijanie potencjałów do tworzenia innowacji.** Szczególnie istotną kwestią jest wspieranie rozwoju badań stosowanych i komercjalizacja technologii powiązanych przede wszystkim z regionalną specyfiką województw. Dotyczy to także tworzenia bazy dydaktycznej umożliwiającej zdobywanie wyższego wykształcenia zgodnego z kierunkami rozwoju regionu, sprzyjającego innowacyjności i kreatywności, wzmocnienia edukacji na poziomie wyższym i instytucji naukowo-badawczych, w tym m.in. w realizacji nowych inwestycji badawczo-rozwojowych, rozwoju prac badawczych, w których uczestniczą badacze z najlepszych ośrodków naukowych i akademickich w kraju i za granicą, przez angażowanie wybitnych naukowców w prowadzenie prac badawczych lub zajęć dydaktycznych w regionalnych ośrodkach naukowych itp.

Ad 1.2. Tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji na obszary poza ośrodkami wojewódzkimi

Drugim kierunkiem działań o charakterze przestrzennym w ramach celu 1 KSRR jest budowa warunków dla rozprzestrzeniania się i absorpcji procesów rozwojowych na obszary położone poza funkcjonalnymi obszarami ośrodków wojewódzkich - na miejskie ośrodki subregionalne i lokalne oraz na obszary wiejskie położone w ich pobliżu.

Z logiki obecnych procesów globalizacyjnych wynika potrzeba wzmacniania konkurencyjności regionów polegająca w szczególności na wzmacnianiu konkurencyjności głównych ośrodków miejskich położonych w ich obrębie. Polska dzięki stosunkowo dużej liczbie dużych miast i w miarę równomiernie rozłożonym w przestrzeni pozostałym centrom regionalnym może wykorzystać, przy realizacji zarysowanej powyżej strategii, stosunkowo dużą część potencjału gospodarczego i społecznego swego terytorium.

Należy jednak mieć na uwadze, że poza wymienionymi głównymi ośrodkami wzrostu, czyli ośrodkami wojewódzkimi i ich obszarami funkcjonalnymi, istnieją też inne, niekiedy znaczące ośrodki miejskie oraz obszary wiejskie posiadające potencjały rozwojowe. Polityka regionalna musi dla rozwoju kraju szukać sposobów wykorzystania zasobów tych obszarów - ludzkich, środowiskowych, kulturowych i innych.

W związku z powyższym, rozprzestrzenianie procesów rozwojowych wspomagane będzie w dwóch wymiarach:

- przez rozszerzanie stref największego pozytywnego oddziaływania ośrodków wojewódzkich,
- przez wzmacnianie zdolności absorpcyjnych na obszarach województw – w miastach subregionalnych, powiatowych i na obszarach wiejskich.

Działania w kierunku rozprzestrzeniania procesów rozwojowych będą służyły zwiększaniu komplementarności i powiązań funkcjonalnych centrów wojewódzkich z innymi obszarami województw, jednak skala oddziaływania poszczególnych ośrodków wojewódzkich na procesy rozwojowe na terenie poszczególnych województw jest i pozostanie bardzo zróżnicowana. Wynika to z wielkości ośrodków i ich siły społecznej, gospodarczej i kulturowej. Intensywność rozprzestrzeniania zależeć będzie także od powodzenia realizacji działań związanych ze wzmocnieniem roli ośrodków wojewódzkich w generowaniu wzrostu gospodarczego (opisanych w poprzednim podrozdziale) oraz działań zapewniających komplementarność funkcji na

pozostałych obszarach województwa, które nie mają odpowiedniego potencjału absorpcyjnego (opisanych w celu 2).

Dla zainicjowania rozprzestrzeniania procesów rozwojowych duże znaczenie ma poprawa dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich, a także powiązań komunikacyjnych:

- między głównymi ośrodkami miejskimi w regionach,
- między miastami i obszarami wiejskimi.

Będzie to sprzyjało pojawieniu się powiązań funkcjonalnych między nimi, co jest korzystne dla przepływu procesów rozwojowych na obszary słabiej rozwijające się. Podstawowe znaczenie ma rozbudowa infrastruktury kolejowej i drogowej. Ponadto duże znaczenie ma również pomoc publiczna na uruchamianie stałych połączeń komunikacji publicznej w obrębie regionu mających największe znaczenie dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych.

Duże znaczenie ma wykorzystanie i rozwijanie możliwości tkwiących w ośrodkach miejskich o znaczeniu subregionalnym. Dlatego jednym z działań wspierających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych w relacji ośrodek subregionalny – otaczające obszary wiejskie wraz z małymi miastami będzie głównie rozwijanie tych ośrodków w zakresie rozwoju gospodarczego oraz usług publicznych wyższego rzędu, a także jakości życia.

Ponadto, korzystny dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych będzie rozwój obszarów wiejskich (wraz z miastami powiatowymi), co wiąże się z działaniami rewitalizacyjnymi, rozbudową infrastruktury, zwłaszcza komunikacyjnej, a także rozwojem usług użyteczności publicznej i innych funkcji w zakresie dostarczania usług publicznych niezbędnych dla inicjowania procesów rozwojowych na poziomie lokalnym.

Dla wsparcia rozprzestrzeniania procesów rozwojowych zasadnicze znaczenie ma również budowanie sieci kooperacyjnych między najlepszymi i słabiej rozwijającymi się regionami. Chodzi o inicjowanie współpracy między ośrodkami akademickimi i naukowymi, przedsiębiorstwami i władzami publicznymi z tych regionów. Duże znaczenie ma tworzenie trwałych instytucji współpracy między nimi, jak również wprowadzanie zachęt dla instytucji najlepiej rozwijających się do przekazywania własnych doświadczeń i innowacji do ośrodków w regionach słabiej rozwijających się.

Kolejnym działaniem wspierającym rozprzestrzenianie procesów rozwojowych będzie wspomaganie rozwoju gospodarczego opartego na specjalizacjach regionalnych i lokalnych, szczególnie w ramach inicjatyw klastrowych.

Dla wspomagania rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych polityka regionalna będzie koncentrowała swoje działania w kilku podstawowych obszarach tematycznych, takich jak:

- 1.2.1. Zwiększanie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów,
- 1.2.2. Wspieranie rozwoju i znaczenia miast subregionalnych,
- 1.2.3. Pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich,
- 1.2.4. Efektywne wykorzystanie w procesach rozwojowych potencjału specjalizacji terytorialnej.

Ad 1.2.1. Zwiększanie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów.

Biorąc pod uwagę koncentrację działalności gospodarczej oraz najlepszych (przeważnie) miejsc pracy (co z kolei wiąże się z przestrzennym zasięgiem dojazdów do pracy) na obszarach miast wojewódzkich i ich obszarach funkcjonalnych dla integracji terytorialnej regionów i pełniejszego wykorzystania potencjałów obszarów położonych poza miastami wojewódzkimi niezbędne są działania na rzecz poprawy jakości połączeń centrów z zapleczem regionów (zarówno z miastami subregionalnymi, jak i obszarami wiejskimi), poprzez rozbudowę infrastruktury, a także przez rozwijanie i integrowanie systemów

transportu publicznego. W zależności od uwarunkowań przestrzennych istotne, ale ogólnie mniej ważne dla wspomagania procesów rozwojowych, jest zapewnianie połączeń wewnątrz regionów pomiędzy drugorzędnymi ośrodkami oraz połączeń zapewniających dostęp do obszarów o specyficznych potencjalach np. turystycznym, środowiskowym, kulturowym itp. Istotne przy tym jest przeniesienie akcentu polityki regionalnej z finansowania rozproszonych lokalnych inwestycji transportowych na skoordynowane na poziomie regionalnym działania o większej skali oddziaływania.

Dzięki takim działaniom wzrosną możliwości codziennych dojazdów do pracy z oddalonych części subregionów (wahadłowa mobilność przestrzenna) oraz pojawią się nowe warunki dla lokalizowania inwestycji w strefie oddziaływania dużych miast. Lepsza dostępność komunikacyjna może też wpłynąć na racjonalizację obsługi mieszkańców w zakresie usług publicznych, a tym samym zmniejszyć koszty ich dostarczania. Zwiększenie mobilności przestrzennej z kolei wpłynie pozytywnie zarówno na zwiększenie dochodów na terenach położonych poza głównymi centrami gospodarczymi, jak i poprzez zwiększenie dostępu do usług wyższego rzędu i edukacji, na poprawę kapitału ludzkiego ich mieszkańców.

Działania w tym zakresie uwzględniać będą wymogi ochrony środowiska, w tym zwłaszcza obszarów przyrodniczo cennych tworzących Ekologiczną Sieć NATURA 2000. Budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej realizowana będzie w sposób zapewniający ograniczenie presji na środowisko życia ludzi oraz umożliwiający swobodną migrację gatunków pomiędzy enklawami przyrodniczymi.

Obok rozbudowy infrastruktury, głównie w sferze dróg i kolei, działania w tej sferze dotyczą także wdrożenia zintegrowanych rozwiązań dotyczących transportu multimodalnego oraz systemów transportu zbiorowego, obejmujących ośrodki subregionalne i lokalne oraz w jak największym stopniu obszary wiejskie. Duże znaczenie będzie miała pomoc dotycząca uruchamiania stałych połączeń komunikacji publicznej (w tym szczególnie kolejowych) w obrębie regionu, zakładających skrócenie czasu dojazdu, wpływających na poprawę bezpieczeństwa i komfortu podróżowania, mających największe znaczenie dla stymulowania rozprzestrzeniania procesów rozwojowych. Upowszechniane będą rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne integrujące duże miasta z otoczeniem regionalnym, takie jak bilety aglomeracyjne czy koordynacja rozkładów jazdy.

W dalszej kolejności (po zapewnieniu dobrych powiązań regionu z ośrodkiem wojewódzkim) wpierane będą powiązania komunikacyjne omijające ośrodki wojewódzkie o charakterze tranzytowym oraz zapewniające połączenia pomiędzy miastami wewnątrz i na zewnątrz regionu.

Ponadto, przedmiotem interwencji będzie rozwój sieci telekomunikacyjnej, zwłaszcza na obszarach mających niski poziom rozwoju tej infrastruktury lub objętych tzw. wykluczeniem cyfrowym. Będzie to sprzyjało pojawieniu się powiązań funkcjonalnych, co jest korzystne dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszary słabiej rozwijające się.

Ad.1.2.2. Wspieranie rozwoju i znaczenia miast subregionalnych

Oprócz miast – stolic województw, praktycznie we wszystkich województwach istnieje dobrze rozwinięta, w miarę równomiernie rozmieszczona sieć miast średniej wielkości (powyżej 20 tys.) pełniących istotne funkcje w skali sub- i regionalnej. Mają one duże znaczenie w sferze gospodarczej, a także w sferze zaspokojenia dostępu do usług publicznych średniego a czasem wyższego rzędu. Polityka regionalna oddziaływać będzie na zwiększenie znaczenia gospodarczego i społecznego tych miast dla zapewnienia bardziej efektywnego wykorzystania potencjału całego regionu. Dla zwiększenia ich roli jako dostawcy lepszych miejsc pracy oraz usług decydujących o możliwościach rozwojowych społeczeństw regionalnych, w tym zamieszkujących tereny wiejskie, ośrodki te wspierane będą w zakresie rozwijania i uzupełniania funkcji społecznych, gospodarczych i publicznych itp.

Ukierunkowane terytorialnie wsparcie (obok wspomnianych powyżej połączeń transportowych oraz działań o charakterze horyzontalnym – patrz opis kierunków działań nr 1.3) dotyczyć będzie:

- projektów wspomagających integrację przestrzenną, społeczną i gospodarczą średnich ośrodków miejskich i ich otoczenia (w większości wiejskiego) poprzez rozbudowę i modernizację infrastruktury transportowej i systemów transportu zbiorowego,
- wspomaganie kompleksowych planów lokalizacji, rozwoju i efektywności działania (powiększenie oferty) instytucji wspomagających:
 - rynek pracy, rozwój kapitału ludzkiego i społecznego,
 - zapewnienie finansowania dla przedsiębiorstw, poprawy jakości i zwiększania oferty usług okołobiznesowych świadczonych przez publiczne i niepubliczne instytucje otoczenia biznesu,
 - rozwój funkcji gospodarczych o ponadlokalnym obszarze oddziaływania, w tym m.in. administracyjnych, turystycznych, ekologicznych,
- rozwijania i uzupełniania palety wysokiej jakości usług publicznych, dotyczących głównie: edukacji na poziomie średnim i wyższym zawodowym, ochrony zdrowia (zwłaszcza w zakresie specjalistycznych usług medycznych) oraz kultury. Istotne dla rozwoju kapitału społecznego jest wspieranie inicjatyw w tych ośrodkach dotyczących podnoszenia jakości oferty kulturalnej, skierowanej dla ludności tam zamieszkałej, traktowanej nie tylko jako element atrakcyjności turystycznej, co może wiązać się z przenoszeniem pewnych usług z innych ośrodków wojewódzkich oraz spoza regionu. Wsparcie może dotyczyć zarówno infrastruktury jak i przedsięwzięć o innym charakterze (organizacja imprez, programy stypendialne, inne) pod warunkiem, że ich wpływ na stałe zwiększenie atrakcyjności miast zostanie udowodniony,
- budowy i modernizacji infrastruktury technicznej zapewniającej lokalizację przedsiębiorstw wykorzystujących specyficzny, lokalny potencjał w zakresie określonej specjalizacji gospodarczej bazującej na zasobach ludzkich, ekologicznych kulturowych czy innych.

Wsparcie dla rozwoju miast subregionalnych obejmuje teren całej Polski, ale jego znaczenie dla procesów rozprzestrzeniania procesów rozwojowych jest najistotniejsze na obszarach słabiej zaludnionych, z dużym udziałem ludności rolniczej i o słabej sieci miast średnich. Szczególna uwaga w ramach programów krajowych i regionalnych a także dedykowanych działań przewidzianych w ich ramach musi być więc poświęcona tym zagadnieniom na tych obszarach, na których sieć miast jest słaba, takich jak Polska północno-wschodnia czy Pomorze środkowe. Jednakże wyznaczenie miast subregionalnych o szczególnej roli bądź o szczególnych potrzebach wsparcia odbywać się będzie na poziomie regionalnym. Do wskazywania tych miast używane powinny być zwłaszcza wskaźniki dotyczące dynamiki rynku pracy, dochodów ludności czy koncentracji funkcji. Z powodu indywidualnej sytuacji i roli każdego z miast subregionalnych, władze regionalne w partnerstwie z władzami miast, partnerami gospodarczymi i społecznymi określają skoordynowane kierunki interwencji publicznej, której nadrzędnym celem będzie wzmocnienie roli, rozwijanie funkcji i zasięgu pozytywnego oddziaływania miast subregionalnych.

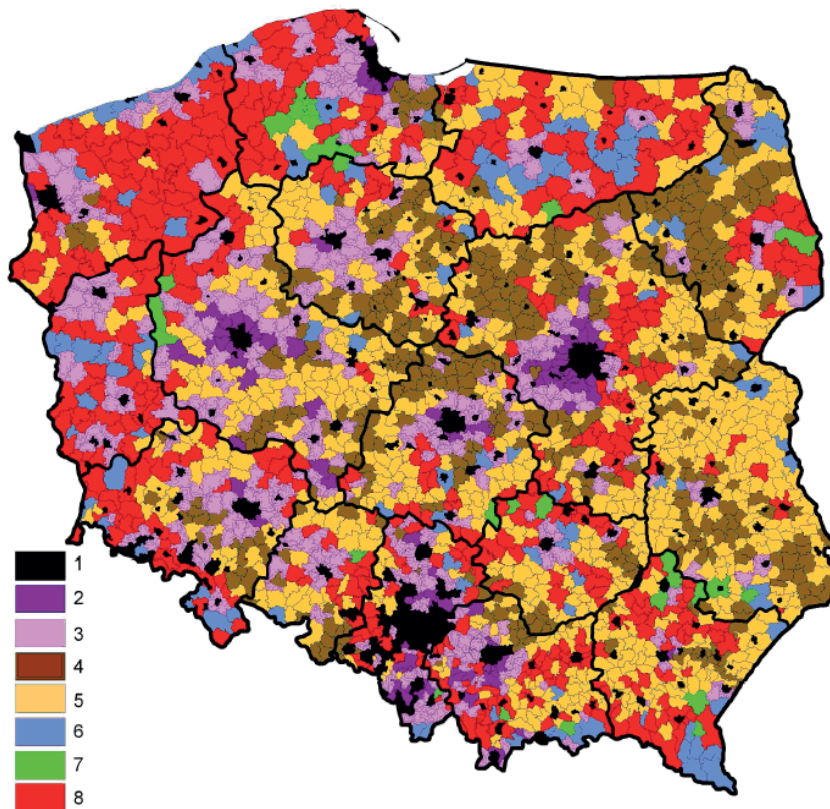
Ad 1.2.3. Pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich

Wiele funkcjonalnych obszarów wiejskich nie jest w dostatecznym stopniu włączona w procesy rozwojowe kraju i procesy rozwoju regionalnego. Wynika to zarówno z uwarunkowanej historycznie struktury gospodarczej tych obszarów – na znacznym obszarze Polski w szczególności Polski centralnej, wschodniej i południowo-wschodniej – patrz mapa

nr 9 w rozdziale 3 (wskazująca obszary wiejskie o kumulacji negatywnych wskaźników społeczno-gospodarczych) występuje bardzo duże, jak na warunki europejskie i możliwości zapewnienia odpowiednich dochodów, zatrudnienie w generalnie nisko produktywnym rolnictwie, brak dobrze wykształconej sieci miast oraz niski stopień wzajemnych powiązań pomiędzy tymi obszarami a oferującymi lepsze miejsca pracy, dalej położonymi, większymi ośrodkami miejskimi. Skutkuje to niskim poziomem kapitału ludzkiego mieszkańców tych obszarów i niskimi możliwościami jego podwyższania ze względu na brak odpowiedniej infrastruktury, niski poziom dochodów oraz niski poziom kapitału społecznego. Problemy te są potęgowane poprzez brak adekwatnej polityki publicznej i odpowiednich rozwiązań prawnych i organizacyjnych. W związku z procesami integracyjnymi w obszarze UE i rozwojem procesów globalizacji obszary te w ostatnich latach są przedmiotem wzmożonej presji konkurencyjnej, na którą trudno im w oparciu o własne zasoby odpowiedzieć. Skutkuje to zmniejszaniem poziomu dochodów ludności (biorąc pod uwagę liczbę zatrudnionych w rolnictwie transfery w ramach Wspólnej Polityki Rolnej nie są wystarczającym czynnikiem dochodowym), odpływem ludności z rolnictwa i w związku z niemożnością znalezienia miejsc pracy w pobliżu miejsca zamieszkania - procesami migracyjnymi (o zasięgu krajowym i zagranicznym). Obszary wiejskie powinny stać się atrakcyjnym miejscem pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności rolniczej lub pozarolniczej, z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych tych terenów dla przyszłych pokoleń.

Obszary wiejskie w Polsce cechują się znacznym zróżnicowaniem głównej funkcji, jednak przeważającą funkcją jest w znacznej mierze funkcja rolnicza (wschód i centrum kraju). Ponadto znaczną część kraju zajmują obszary o funkcjach mieszanych i przejściowych (czyli tych, które tracą swój rolniczy charakter w wyniku procesów urbanizacyjnych. Dla każdego obszaru wiejskiego, w skali subregionalnej bądź lokalnej, interwencja polityki regionalnej będzie inna, tak aby w maksymalnym stopniu uwzględnić charakterystykę danego obszaru – zidentyfikować najważniejsze szanse rozwojowe i zaprojektować działania w odniesieniu do lokalnych potencjałów i zasobów. Efektywne podejście terytorialne będzie jednak możliwe tylko wówczas, kiedy interwencja będzie programowana z udziałem zarówno władz samorządu na poziomie regionalnym jak i lokalnym, przy aktywnym udziale interesariuszy: przedsiębiorców, społeczności lokalnych, organizacji.

Mapa 33. Typy funkcjonalne gmin



Typy funkcjonalne gmin, 2007

1) gminy miejskie, 2) obszary urbanizowane, 3) wielofunkcyjne obszary przejściowe, 4) obszary wybitnie rolnicze, 5) obszary z przewagą funkcji rolniczej, 6) obszary o funkcjach turystycznych i rekreacyjnych, 7) obszary o funkcjach leśnych, 8) obszary o funkcjach mieszanych

Źródło: Prof. dr hab. Jerzy Bański, Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce, 2009.

Sytuacja w zakresie perspektyw rozwojowych obszarów wiejskich jest w Polsce bardzo zróżnicowana – wiele obszarów ma znacznie lepsze warunki rozwojowe niż te opisane powyżej – ludność wiejska tych terenów osiąga większe dochody, występuje na nich znacznie większe zróżnicowanie zawodowe, a dzięki dobrze rozwiniętej sieci miast i powiązań z większymi ośrodkami lepsza jest jakość kapitału ludzkiego oraz dostępność do dóbr i usług publicznych.

Do takich należą obszary wokół dużych aglomeracji miejskich (nawet kiedy poziom PKB na mieszkańca jest stosunkowo niski) jak ma to miejsce w przypadku np. Krakowa, Trójmiasta, Warszawy, przeważających obszarów Wielkopolski, Dolnego i Górnego Śląska oraz mniejszych obszarów koncentracji przemysłu lub związanych z wydobywaniem surowców (np. tereny wokół Legnickiego Zagłębia Miedziowego, wydobywania węgla brunatnego w rejonie Belchatowa i Turku, na terenie Staropolskiego Okręgu Przemysłowego)

Część obszarów tradycyjnie zaliczanych do wiejskich osiąga większe niż przeciętne dochody dzięki posuniętej specjalizacji w zakresie rolnictwa np. północno-wschodnie Mazowsze i Podlasie lub też turystyki (także w zakresie nierejestrowanym) np. Mazury i Suwalszczyzna, Kaszuby i Bory Tucholskie, Pojezierze Wielkopolskie, Karpaty i Sudety oraz wszystkie obszary nadmorskie.

Silnie zróżnicowana struktura osadnicza, społeczna i gospodarcza obszarów wiejskich w Polsce oraz różna skala i natura powiązań pomiędzy nimi a obszarami miast, zarówno wojewódzkich, jak i mniejszego rzędu, wymaga znacznie precyzyjniej ukierunkowanej, niż to miało miejsce dotychczas, interwencji polityki regionalnej. Interwencja ta musi być

prowadzona w sposób zintegrowany z działaniami ukierunkowanymi przestrzennie w ramach polityki regionalnej wobec miast, jak i działaniami o charakterze sektorowym mającymi podstawowe znaczenie dla perspektyw rozwojowych mieszkańców tych obszarów, w takich dziedzinach jak infrastruktura telekomunikacyjna i transportowa, rolnictwo, przemysł, edukacja, zdrowie.

Ze względu na powyższe uwarunkowania, działania dotyczące wsparcia rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszary wiejskie mają charakter bardzo specyficznie regionalny i jako takie powinny być programowane i prowadzone przede wszystkim z poziomu regionalnego w zależności od stopnia rozwoju, osiągniętej synergii funkcji (np. w zakresie towarowości rolnictwa) i geograficznego położenia poszczególnych funkcjonalnych gmin/powiatów wiejskich wobec funkcjonalnych obszarów miejskich.

Celem krajowej polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich jest pełniejsze wykorzystanie ich zasobów endogenicznych w procesach rozwoju kraju i rozwoju regionalnego poprzez integrację funkcjonalną tych obszarów z miastami, rozbudowę ich potencjału do absorpcji procesów rozwojowych pochodzących z zewnątrz (wspomaganie rozwoju zasobów ludzkich, rozbudowa odpowiedniej infrastruktury, wsparcie dla lokalizacji firm), wspomaganie specjalizacji terytorialnej oraz zapewnienie jednolitych standardów w zakresie dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych (co zostało opisane w celu 2 KSRR).

W wyniku rozszerzonego zasięgu oddziaływania pozytywnych procesów rozwojowych miast, rozwijania wykorzystania zasobów endogenicznych obszarów wiejskich oraz w następstwie działań dotyczących restrukturyzacji gospodarczej na tych obszarach, w znacznym stopniu zwiększona zostanie możliwość podejmowania pracy przez mieszkańców wsi bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania.

Działania polityki regionalnej mają doprowadzić w konsekwencji do roku 2020 do zwiększenia poziomu umiejętności mieszkańców obszarów wiejskich, co zwiększy możliwości ich zatrudnienia i dochodów zarówno w rolnictwie, jak i poza nim oraz zwiększy możliwości uczestniczenia funkcjonalnych obszarów wiejskich w budowie potencjału konkurencyjności regionalnej. Dla perspektyw rozwojowych obszarów wiejskich duże znaczenie mają także traktowane komplementarnie działania wspierane w ramach polityki rolnej państwa i Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie podnoszenia konkurencyjności rolnictwa, leśnictwa i sektora rolno-spożywczego.

Wsparcie w ramach polityki regionalnej na rzecz obszarów wiejskich będzie dotyczyć również miast powiatowych, które stanowią lokalne centra rozwoju z ważnymi funkcjami i usługami dla ludności: edukacyjnymi, zdrowotnymi, związanymi z bezpieczeństwem, gospodarczymi, administracyjnymi, kulturalnymi.

W ramach celu 1 KSRR wsparcie dla procesów rozwojowych i restrukturyzacyjnych wobec obszarów wiejskich dokonywać się będzie z uwzględnieniem zróżnicowania terytorialnego ich sytuacji i koncentrować się będzie w następujących obszarach:

- **Zwiększenie możliwości zatrudnienia poprzez zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej** grup mieszkańców obszarów wiejskich, które odeszły bądź chciałyby odejść z rolnictwa, i które napotykają największe problemy na rynku pracy z powodu braku wykształcenia i kwalifikacji. Zwiększeniu zatrudnienia - mobilności zawodowej i przestrzennej ludności obszarów wiejskich służy także bezpośrednie wsparcie ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości dla osób odchodzących z rolnictwa bądź zamierzających zdywersyfikować swoje źródła utrzymania (np. agroturystyka, przedsiębiorczość oparta na wykorzystaniu dziedzictwa kulinarnego). Działania z zakresu przedsiębiorczości, powiększania umiejętności, doradztwa zawodowego, szkoleń, przekwalifikowań itp. będą prowadzone w uzupełnieniu do zwiększania dostępu do usług i dóbr publicznych o podstawowym znaczeniu rozwojowym takich jak edukacja, zdrowie,

transport publiczny, usługi komunalne (które na najbardziej pod tym względem zapóźnionych obszarach wiejskich będą realizowane w ramach celu 2), a także do horyzontalnych działań dotyczących zasobów ludzkich, wskazanych w dalszej części opisu celu 1 KSRR. Zwiększanie możliwości zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich odbywać się będzie również poprzez podnoszenie dostępu do szkół wyższych. Dotyczy to specjalnych działań skierowanych do mieszkańców obszarów wiejskich (np. stypendiów) a także zwiększania oferty edukacji wyższej w miastach subregionalnych.

- **Zapewnienie efektywnej infrastruktury transportowej i poprawa transportu zbiorowego.** Dla zwiększania powiązań w relacji miasto-wieś, nadal występuje konieczność zwiększania spójności przestrzennej w skali subregionalnej i lokalnej. Dla zapewnienia lepszego dostępu mieszkańców wszystkich obszarów wiejskich do rynku pracy, dóbr i usług publicznych, polityka regionalna wspierać będzie poprawianie sieci transportowych na wsi. Dotyczy to zarówno sieci drogowej, jak i poprawy lokalnych połączeń kolejowych osiąganej poprzez modernizację i rewitalizację infrastruktury oraz zakup i modernizację taboru pasażerskiego. W zakresie transportu zbiorowego wspierane będą projekty dotyczące organizacji transportu zbiorowego na obszarach wiejskich, w celu zapewnienia dobrych połączeń z miastami powiatowymi i subregionalnymi.
- **Wspomaganie rozwoju miast powiatowych i innych miast** o znaczeniu lokalnym, mających potencjał do przyciągania inwestycji poza rolnictwem bądź wykorzystujących potencjał rolniczy otaczających obszarów (jako miejsce zbytu i przetwórstwa produktów rolno-spożywczych). Wspomaganie rozwoju takich ośrodków w ramach polityki regionalnej powinno uwzględniać sytuację społeczno-gospodarczą oraz demograficzną i dotyczyć wzmacniania funkcji miejskich w tym przede wszystkim lokalizacji funkcji gospodarczych (w postaci infrastruktury gospodarczej) oraz rozwoju i podnoszenia jakości usług podstawowych z których korzysta ludność zamieszkująca obszary wiejskie.
- **Tworzenie instytucjonalnych warunków do zwiększenia inwestycji pozarolniczych** na obszarach charakteryzujących się niską konkurencyjnością rolnictwa, a tym samym do zatrudnienia w sektorze pozarolniczym, przez wspomaganie sieci, np. doradczych, inkubatorów przedsiębiorczości, parków przemysłowych. Promowane będzie tworzenie lokalnych zintegrowanych instytucji doradczych i finansowych, świadczących jednocześnie usługi dla lokalnych przedsiębiorców (w tym w zakresie pozyskiwania zewnętrznego wsparcia inwestycyjnego, informacji, doradztwa, nawiązywania współpracy z innymi przedsiębiorcami bądź sektorem nauki), rolników (w zakresie projektów wspomagających odchodzenie od nieefektywnego rolnictwa) oraz osób długotrwale pozostających bez pracy (projekty aktywizacyjne i szkoleniowe).
- **Stymulowanie rozwoju lokalnego** w wymiarach społeczno-kulturowym, gospodarczym oraz ekologiczno-przestrzennym, które odbywać się będzie przez działania wpływające na poprawę **jakości życia, atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej**. Wspierane będą działania związane z umacnianiem tożsamości lokalnych społeczności, a także działania na rzecz ich aktywizacji, stymulowaniem **inicjatyw lokalnych**, aktywnej integracji w środowiskach lokalnych dla zawiązywania partnerstwa społeczno-gospodarczego (służącego rozwojowi lokalnemu), włączania się mieszkańców i instytucji spoza sektora publicznego w zarządzanie rozwojem, lokalnymi zasobami, wypracowywania działań w odpowiedzi na pojawiające się problemy i wyzwania gospodarcze. Istotne będą działania dotyczące odnowy wsi, poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Dotyczy to **rozwoju lokalnych instytucji kultury** oraz **zabezpieczenia, ochrony i odnowy zasobów kulturowych** dla ich ukazania i udostępnienia jako dobra publicznego. Ponadto, wspieranie działań mających na celu poprawę jakości infrastruktury technicznej, w tym poprawa jakości dróg lokalnych, będzie warunkować rozwój na poziomie lokalnym.

Istotne znaczenie dla wspomagania restrukturyzacji i rozwoju obszarów wiejskich zależnych od rolnictwa oraz charakteryzujących się słabymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi, mają też **działania ukierunkowane na restrukturyzację i zwiększenie wydajności w rolnictwie**. Rozwój innowacyjnego sektora rolno-spożywczego odbywał się będzie przez modernizację, wspieranie innowacyjności i efektywności produkcji, integrację pionową i poziomą sektora, uwzględniając przy tym wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej do zaspokojenia potrzeb żywnościowych (bezpieczeństwo żywnościowe) i wymagań związanych z pozyskaniem energii ze źródeł odnawialnych; zrównoważone i wielofunkcyjne rolnictwo, nowe cele publiczne, m.in. w zakresie zmian klimatycznych (przeciwdziałanie tym zmianom i adaptacja rolnictwa). Działania te są domeną polityki rolnej, ale mają olbrzymi wpływ na możliwość realizacji celów określonych wobec obszarów wiejskich, nawet jeśli te cele nie dotyczą bezpośrednio rolnictwa. Oznacza, to że działania w ramach polityki regionalnej podejmowane wobec obszarów wiejskich biorą pod uwagę społeczny i gospodarczy aspekt oddziaływania polityki rolnej, do czego potrzebne jest zbudowanie efektywnego systemu koordynacji na poziomach europejskim (ze względu na rolę WPR), krajowym i regionalnym między polityką regionalną a polityką rolną i innymi politykami mającymi podstawowe znaczenie dla procesów rozwojowych na tych obszarach, takich jak polityka społeczna, rynku pracy czy podatkowa.

Osobną kategorię interwencji polityki regionalnej stanowić będą specjalne działania dla obszarów wiejskich odznaczających się niskim dostępem do usług publicznych, prowadzone w ramach celu 2 KSRR.

Ad 1.2.4. Efektywne wykorzystanie w procesach rozwojowych potencjału specjalizacji terytorialnej

Duże znaczenie dla rozprzestrzeniania procesów rozwoju ma wykorzystywanie specyfiki terytorialnej i pogłębianie **specjalizacji społeczno-gospodarczej decydującej o przewadze komparatywnej danego obszaru** – w takich dziedzinach jak przemysł, zaawansowane rolnictwo czy usługi, w tym w szczególności turystyka. Rozwijanie korzystnych gospodarczo specjalizacji regionalnych bądź lokalnych jest jednym z najważniejszych czynników konkurencyjności danego terytorium. Dla efektywnego rozprzestrzeniania wzrostu kreowanego w każdym z najważniejszych dla rozwoju ośrodków, konieczne jest stymulowanie na obszarze całego regionu możliwości lokalizacji inwestycji bazujące na regionalnych bądź lokalnych zasobach ludzkich, naukowych, surowcowych, itp. Działania te będą dotyczyły zasadniczo trzech sfer:

- rozbudowy i modernizacji infrastruktury bezpośrednio służącej lokalizowanej inwestycji (drogi dojazdowe, uzbrojenie terenu),
- odpowiednio ukierunkowanych na mieszkańców programów rozwoju pożądaných umiejętności zawodowych (w tym przekwalifikowania dla osób bezrobotnych i odchodzących z rolnictwa bądź innego tradycyjnego sektora gospodarczego w kierunku określonym przez specjalizację regionalną),
- odpowiednie ukierunkowanie (za pomocą kryteriów wyboru) wsparcia dla lokalizacji na tych obszarach nowych inwestycji przedsiębiorstw w sferach powiązanych z rozwijaną specjalizacją.

Nowoczesnym instrumentem polityki regionalnej w zakresie wspierania korzystnych specjalizacji regionalnych bądź lokalnych jest **wspieranie rozwoju klastrów**. Wsparcie będzie skierowane szczególnie do klastrów o największym potencjale konkurencyjnym – wykazujących się obecnie konkurencyjnością międzynarodową, bądź dających realną szansę na zbudowanie takiej konkurencyjności w przyszłości. Jednocześnie, działania polityki regionalnej dotyczyć będą przełamywania zjawisk niekorzystnej specjalizacji – jak na przykład nieefektywne rolnictwo.

Polityka regionalna w ramach polityki klastrowej będzie oddziaływać na wzmacnianie potencjału konkurencyjnego i przekształcanie skupisk firm w dynamiczne klastry z wysokim poziomem konkurencji i współpracy (*coopetition*), interakcji i efektów zewnętrznych.

Wspierane klastrów dotyczyć będzie zwłaszcza:

- działalności badawczo-rozwojowej,
- wsparcia międzynarodowej ekspansji przedsiębiorstw,
- rozwoju jakości kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach,
- stymulowania współpracy branżowej,
- powstawania nowych przedsiębiorstw.

Przedmiotem polityki regionalnej w tym zakresie będzie ponadto wspieranie organizacji klastrowych bądź innych podmiotów prawnych zajmujących się zarządzaniem w zakresie klastra, w tym opracowywaniem zasad uczestnictwa i dostępu do wspólnej infrastruktury bądź działań. Utworzenie organizacji klastrowej lub sieci współpracy powinno być wspierane przez władze na szczeblu regionalnym przez pogłębianie współpracy między środowiskami gospodarki, administracji i nauki.

W ramach polityki regionalnej wspieranie klastrów powinno być działalnością planowo prowadzoną ze szczebla regionalnego. Bardzo istotne przy tym jest zachowanie komplementarności z inicjatywami krajowymi dotyczącymi: polityki przemysłowej, polityki transportowej, przyciągania inwestycji zagranicznych oraz wspierania nauki.

Ad 1.3. Budowa podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne (horyzontalne)

Wskazane wyżej działania odnoszące się do przestrzeni uzupełniane będą przez **tematyczne działania na rzecz konkurencyjności, realizowane we wszystkich województwach, na całych ich obszarach**. Zgodnie z zasadą koncentracji tematycznej, działania podejmowane w ramach polityki regionalnej będą skoncentrowane w kilku podstawowych sferach zapewniających wykorzystanie potencjałów ośrodków regionalnych oraz wspomagających rozprzestrzeniania procesów rozwojowych.

Działania te dotyczą najważniejszych czynników rozwoju regionalnego i obejmują:

- 1.3.1. Rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego,
- 1.3.2. Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych,
- 1.3.3. Zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne,
- 1.3.4. Wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB),
- 1.3.5. Dywersyfikację źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne,
- 1.3.6. Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego,
- 1.3.7. Współpracę międzynarodową.

Ad 1.3.1. Rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego

Głównym obszarem oddziaływania polityki regionalnej w tym zakresie będą przedsięwzięcia związane z edukacją oraz adaptacją do zmian gospodarczych, a także z przeciwdziałaniem negatywnym zjawiskom społecznym takim jak m. in. bezrobocie czy wykluczenie społeczne.

Działania, odpowiadające na wyzwania regionalnych rynków pracy, będą adresowane do całego województwa, zgodnie ze specyfiką i potrzebami, które mają różny charakter w zależności od danego obszaru geograficznego. W ośrodkach wojewódzkich mimo tego, że charakteryzują się one najwyższymi odsetkami ludności z wykształceniem wyższym, dla pełnego wykorzystania ich potencjałów i dynamicznego rozwoju opartego na innowacji potrzeba dalszych, zintegrowanych działań dla **rozwijania wysoko kwalifikowanych zasobów pracy**. Polityka regionalna wobec zasobów ludzkich w tych ośrodkach skupiać się będzie na **podnoszeniu jakości i efektywności kształcenia w wiodących ośrodkach akademickich** w zakresie nauk stosowanych. Wspierane będą przedsięwzięcia dotyczące przyciągania i rozwoju kadr naukowych na najwyższym poziomie oraz uczestnictwa w międzynarodowej wymianie wiedzy. Polityka regionalna dąży do kształcenia w nich specjalistów klasy światowej i europejskiej na kierunkach związanych z najbardziej nowoczesnymi branżami i specjalnościami regionalnymi. Będzie ona także wspierać **działania na rzecz szkolnictwa zawodowego oraz rozwoju uczenia się dorosłych**. W ramach polityki regionalnej w zakresie uczenia się dorosłych położony zostanie nacisk na uczenie się, zarówno w ujęciu formalnym jak i pozaformalnym. Rozwój szkolnictwa zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się dorosłych, jako ważnych elementów polityki na rzecz rozwoju uczenia się przez całe życie nie stanowi celu polityki regionalnej, lecz jeden z jej instrumentów, przyczyniający się do realizacji celu strategicznego KSRR w zakresie wzrostu i zatrudnienia. Rozwój kapitału ludzkiego w regionach odbywał się będzie przez inwestowanie w cały obszar uczenia się przez całe życie, tj. uczenie się obywateli w różnych formach, miejscach i okresach życia i wyrównywanie szans przy uwzględnieniu procesów demograficznych⁹¹. Ponadto dla lepszego wykorzystania zasobów pracy w ośrodkach wojewódzkich i ich otoczeniu wspierane będą również przedsięwzięcia służące **wydłużaniu aktywności zawodowej i zwiększaniu mobilności zawodowej** (w tym telepraca). Działania dotyczące zasobów ludzkich obejmą ponadto stałe podnoszenie umiejętności na poziomie światowych standardów w zakresie technologii, zarządzania, organizacji pracy i współpracy. W ośrodkach regionalnych polityka regionalna wobec zasobów ludzkich dąży do wspierania szkolnictwa wyższego na rzecz zwiększania jakości kształcenia specjalistów, zwłaszcza w dziedzinach związanych z regionalnymi specjalizacjami, w oparciu o prognozowane zapotrzebowanie na poziomie regionalnym. Uzupełnieniem tych działań będzie rozwój społecznych i kulturowych postaw dla podniesienia gotowości do akceptacji innowacji. Ponadto, szczególnie w ośrodkach subregionalnych i lokalnych inicjatywy na rzecz kapitału ludzkiego dla wzrostu konkurencyjności tych ośrodków ukierunkowane będą na **rozwój wysoko kwalifikowanych zasobów pracy zdolnych do skutecznego i szerokiego absorbowania innowacji**. W subregionach o najniższych wskaźnikach jakości kształcenia gimnazjalnego i średniego⁹², polityka regionalna oddziaływać będzie na zwiększanie jakości kształcenia na tych poziomach. Działania dotyczące kadry i uczniów będą uzupełniane **inwestycjami w bazę dydaktyczną oraz w zaplecze socjalne szkół** (każdego stopnia), tam gdzie jest to niezbędne i najbardziej efektywne. Wspierane będą także przedsięwzięcia w zakresie podnoszenia kwalifikacji, w tym rozwijanie kształcenia się przez całe życie, szczególnie w sektorze usług oraz zaawansowanego przemysłu. Wspierane będą programy na rzecz efektywnego i nowoczesnego **doradztwa zawodowego** od poziomu edukacji gimnazjalnej, m.in. kształtujących postawy przedsiębiorcze. W priorytetowym wymiarze działania polityki regionalnej w tym zakresie będą skierowane do osób o najniższych kwalifikacjach, które nie mogą efektywnie funkcjonować na rynku pracy.

⁹¹ Działania ukierunkowane na edukację (we wszystkich działaniach realizujących cele KSRR) uwzględniać będą zasady polityki uczenia się przez całe życie (LLL - *lifelong learning*) uzgodnione w UE z udziałem Polski, do których należą: docenianie uczenia się w różnych formach i miejscach, otwarcie uczenia się na wszystkich, rozwijanie partnerstwa na rzecz uczenia się przez całe życie, otwarcie kwalifikacji na wszystkich, ułatwianie nowych ścieżek kariery, spersonalizowanie kształcenia i szkolenia oraz efektywne inwestowanie w uczenie się.

⁹² Ocenianych w oparciu o wyniki testów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych.

Dla optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich polityka regionalna wspierać będzie przedsięwzięcia dotyczące zachęcania do powrotu wykształconych mieszkańców danych obszarów, którzy wyemigrowali, co może w znaczący sposób przyczynić się do wzrostu potencjału do absorpcji innowacji.

Na wszystkich obszarach wspierane będą przedsięwzięcia ukierunkowane na **rozwój kapitału społecznego**, szczególnie w zakresie włączania w procesy rozwojowe lokalnych i regionalnych interesariuszy. Dla wzrostu poziomu i jakości kapitału społecznego, który będzie kapitałem rozwojowym, opartym na wiedzy i zdolności społeczeństwa do funkcjonowania w dynamicznie zmieniającym się świecie realizowane będą działania ukierunkowane na podniesienie poziomu zaufania i zaangażowania, które stanowią istotny warunek rozwijania współpracy (w różnych jej aspektach), wymiany wiedzy oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W związku z powyższym, w ramach działań polityki regionalnej premiowane będą projekty jak najszerzej angażujące społeczności lokalne – dotyczące rozwoju lokalnego, kultury, edukacji, współpracy.

Pomimo tego, że rozwój zasobów ludzkich, kapitału intelektualnego i społecznego jest działaniem horyzontalnym i dotyczy całego obszaru kraju, działania w jego zakresie będą silniej niż dotychczas odniesione przestrzennie, w zależności od regionalnej struktury rynku pracy, regionalnych i lokalnych potencjałów oraz zagrożeń. Uzupełniając, dla mieszkańców o najniższym poziomie i dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego prowadzone będą działania w zakresie zasobów ludzkich w ramach celu 2 KSRR.

Ad 1.3.2. Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych

O konkurencyjności regionów w dużej mierze świadczy ich atrakcyjność inwestycyjna, a w szczególności lokalizowanie inwestycji zagranicznych. Inwestycje zagraniczne w Polsce, będące ważnym źródłem kapitału i *know-how*, w znacznym stopniu przyczyniają się do tworzenia i rozprzestrzeniania innowacji oraz pozwalają na zwiększenie zatrudnienia i kreowanie warunków dla wzrostu gospodarczego. Obecność bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), zwłaszcza w sektorach bazujących na zasobach pracy o najwyższej jakości, w dalszym ciągu będzie istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego regionów. Polityka regionalna wspierać będzie wszystkie działania, w tym władz samorządowych w budowaniu spójnych, konkurencyjnych ofert inwestycyjnych oraz wykorzystujących inwestycje dla wzmocnienia efektu rozwojowego. Szczególne znaczenie będzie miała realizacja działań polityki regionalnej (przez specjalnie adresowane priorytety w ramach odpowiednich programów regionalnych), w tym w województwach o najmniejszym udziale BIZ.

Działania polityki regionalnej w tym zakresie dotyczyć będą konkretnych projektów inwestycyjnych w zakresie BIZ, ale także innych dużych inwestycji mających podstawowe znaczenie rozwojowe (np. elektrownie jądrowe, zbiorniki retencyjne, itp.) i będą związane z:

- wspomaganie rozbudowy i modernizacji odpowiedniej infrastruktury transportowej, środowiskowej i innej związanej bezpośrednio z daną inwestycją,
- polepszaniem jakości kadr osób pracujących bądź współpracujących z inwestorami,
- wykorzystaniem inwestycji dla wzmocnienia zdolności do kooperacji firm z danego obszaru z uwzględnieniem zasad pomocy publicznej,
- tworzeniem w ośrodkach naukowych i przedsiębiorstwach warunków dla wykorzystania inwestycji dla tworzenia i wprowadzania rozwiązań innowacyjnych.

Dla uzyskania dodatkowych efektów istotnym obszarem aktywności polityki regionalnej będzie większa integracja wysiłków władz samorządowych z działalnością

wyspecjalizowanych instytucji działających na poziomie krajowym (PAIiIZ) i regionalnym, w tym specjalnych stref ekonomicznych.

Ad 1.3.3. Zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne

Aby polskie regiony mogły skutecznie konkurować na rynku globalnym, muszą w coraz większym stopniu opierać swoją konkurencyjność na innowacjach, które są tworzone i wykorzystywane przede wszystkim w ośrodkach miejskich (głównie w ośrodkach wojewódzkich i innych największych ośrodkach), charakteryzujących się odpowiednim potencjałem wiedzy, nauki i gospodarki. Przedmiotem polityki regionalnej **w zakresie tworzenia innowacji** będzie stymulowanie wzrostu gospodarczego ośrodków regionalnych przez wspieranie jak najlepszego przepływu wiedzy i wykorzystanie osiągnięć naukowych, co przełoży się na zwiększenie podaży i popytu na innowacje. Działania polityki regionalnej na szczeblu regionalnym w zakresie innowacyjności odbywać się będą w ścisłym **powiązaniu z regionalnymi strategiami innowacji (RSI)**. Ponadto, działania te wspierać będą modyfikacje i aktualizacje RSI, uwzględniające dynamikę rynku, procesy globalizacyjne i potencjały regionalne.

Dla zwiększania intensywności współpracy przedsiębiorstw z jednostkami naukowo-badawczymi polityka regionalna wspierać będzie tworzenie innowacyjnych technologii, produktów i usług na podstawie partnerskiego, bezpośredniego i powszechnego kontaktu świata biznesu z głównymi ośrodkami naukowymi i badawczymi w kraju, ale również i na świecie. Dla osiągnięcia tego stanu, w jej ramach realizowane będą działania dotyczące stymulowania realizacji projektów opartych na wynikach prac badawczo-rozwojowych oraz wspierania wybranych projektów z branż oferowanych przez sferę nauki w ramach badań stosowanych i rozwojowych, czyli tych, które mogą dawać bezpośrednie efekty gospodarcze. W ośrodkach regionalnych **rozwijane będą te dziedziny, w których jednostki badawcze lub przedsiębiorstwa w danym regionie należą do wiodących w Polsce, Europie i na świecie**. Polityka regionalna promować będzie większe wykorzystanie badań i technologii na rzecz rozwoju branż stwarzających największe szanse gospodarcze w konkurencji międzynarodowej oraz tworzących płaszczyznę dla powstawania innowacji (jak np. energetyka, biotechnologia, informatyka, mechanika, automatyka, medycyna, sieci transmisji danych). Konieczne jest wspieranie wprowadzania innowacji nie tylko w zakresie nowych branż, lecz również poszukiwanie i wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w dziedzinach tradycyjnie wiodących gałęzi regionalnych lub lokalnych gospodarek. W ośrodkach regionalnych ważne jest również zwiększanie udziału środków prywatnych (przedsiębiorstw) w finansowaniu B+R. Dla zwiększenia zdolności do wprowadzania innowacji i podniesienia efektywności ośrodków badawczych oraz ośrodków odpowiedzialnych za komercjalizację badań, a także biznesu działania polityki regionalnej wspierać będą zastosowanie nowoczesnej teleinformatyki, zarówno sieci komunikacji cyfrowej, oprogramowania oraz e-usług.

Polityka regionalna będzie dążyć do zwiększenia wykorzystania w gospodarce również innowacji pozatechnologicznych (marketingowych i organizacyjnych), które podnoszą wydajność pracy oraz jakość produktów i usług, przyczyniając się do zwiększenia potencjału i świadomości społeczeństwa z korzyści, jakie wynikają z wdrażania rozwiązań innowacyjnych.

Ad 1.3.4. Wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB)

Wspieranie sfery gospodarczej (zarówno istniejących, jak i nowo zakładanych przedsiębiorstw) w polityce regionalnej skupiać się będzie nie na bezpośrednim dotowaniu poszczególnych przedsiębiorców, lecz na tworzeniu warunków dla rozwoju przedsiębiorstw i rozwijania atrakcyjności inwestycyjnej. Polityka regionalna oddziaływać będzie tylko w tych ośrodkach i dziedzinach wspierania biznesu, w których rynek nie zapewnia odpowiedniego zakresu lub jakości usług. Dotyczy to przede wszystkim usług dla przedsiębiorców w zakresie

rozwoju eksportu, poręczeń kredytowych i pożyczek na projekty innowacyjne oraz pośrednictwa przy realizacji wysokoinnowacyjnych projektów rozwojowych. Dodatkowo, w niektórych ośrodkach subregionalnych i lokalnych wsparcie będzie dotyczyć uzupełniania braków rynkowych w zakresie zróżnicowanego wachlarza dostępu do najwyższej jakości usług informacyjnych, doradczych i szkoleniowych. Tam, gdzie występują braki rynkowe w tym zakresie, wspierany będzie rozwój instytucji ułatwiających dostęp do finansowania inwestycji (w tym fundusze załączkowe, poręczeniowe i pożyczkowe). Wsparcie ukierunkowane będzie na stymulowanie zainteresowania usługami IOB - przejście od wsparcia podaży do rozwijania popytu na te usługi, a także na rozwijanie potencjału IOB w zakresie świadczenia usług doradczych o charakterze proinnowacyjnym. W zakresie otoczenia biznesu szczególnie ważne jest interweniowanie tylko w tych obszarach, gdzie występują braki rynkowe. W efekcie ważnym kierunkiem działań jest stymulowanie strony popytowej - rozwój zapotrzebowania przedsiębiorstw na usługi IOB oraz na zwiększanie efektywności IOB, m.in. przez wprowadzenie „bonów na innowacje”.

Ad 1.3.5. Dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne

Jak wskazała diagnoza oraz analiza wyzwań rozwojowych w perspektywie najbliższych dziesięciu lat konieczna będzie koncentracja uwagi polityk rozwojowych na zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem energetycznym, podniesieniem efektywności produkcji i wykorzystania energii oraz reagowaniem na zjawiska naturalne takie jak zmiany klimatyczne i inne zagrożenia i katastrofy naturalne w tym te wywołane działalnością człowieka.

Polityka regionalna, uwzględniająca uwarunkowania terytorialne oraz dysponująca odpowiednimi mechanizmami integracji i koordynacji działań polityk publicznych może w odniesieniu do tych wyzwań wiele zaoferować. W jej ramach w powiązaniu z działaniami o charakterze prawnym, instytucjonalnym i inwestycyjnym zarządzanym sektorowo wspierane będzie:

- **modernizacja i rozbudowa regionalnej i lokalnej infrastruktury przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej**, szczególnie na terenach o największym stopniu jej dekapitalizacji i zapotrzebowania,
- **podnoszenie efektywności energetycznej** (m.in., energii elektrycznej i ciepłej) prowadzone głównie w dwóch kierunkach: przez modernizację budynków instytucji publicznych i rozwijanie instrumentów finansowych dotyczących termomodernizacji, oraz przez inwestycje na rzecz zmniejszania energochłonności gospodarki, w tym promowane będą rozwiązania zwiększające efektywność energetyczną,
- poszukiwanie i rozwijanie regionalnych potencjałów w zakresie pozyskiwania **energii z odnawialnych źródeł** i tzw. czystej energii oraz rozwoju technologii w zakresie energetyki – głównie w zakresie energii wiatrowej, wodnej, słonecznej, biomasy, geotermii,
- wspieranie regionalnych i lokalnych programów rozwoju i upowszechnienia OZE z naciskiem na spójny system informacji i wsparcia dla inwestorów i samorządów. Wsparcie to będzie prowadzone w odniesieniu do potencjałów lokalnych w tym zakresie (energia wodna, wiatrowa, biomasa, geotermia),
- **przeciwdziałanie i zapobieganie zagrożeniom i katastrofom naturalnym** – spodziewane negatywne konsekwencje wahań klimatycznych wskazują na konieczność poświęcenia szczególnej uwagi w polityce regionalnej zagadnieniom mającym podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa działalności gospodarczej, takich jak: przeciwdziałanie powodziom, zapobieganie suszom, dywersyfikacja źródeł wytwarzania i konsumpcji energii. Interwencja polityki regionalnej będzie koncentrować się na sanacji i

ochronie środowiska przyrodniczego, wdrażaniu nowoczesnych zasad zarządzania ryzykiem powodziowym, w tym jego redukcji poprzez renaturyzację cieków wodnych, rozwój systemów małej retencji oraz budowie innych niezbędnych obiektów gospodarki wodnej, likwidowaniu skutków zjawisk ekstremalnych, a także przeciwdziałaniu erozji gleb. Wśród działań dotyczących gospodarki wodnej, wspierane będą inicjatywy angażujące kilka regionów, dotyczące problematyki Żuław czy Odry. Ważnym aspektem uzupełniającym powyższe działania będą działania informacyjne i promujące oszczędność energii oraz podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców obszarów najbardziej narażonych.

Ad 1.3.6. Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego

W rozwoju regionalnym i budowaniu przewag konkurencyjnych środowisko przyrodnicze i potencjał dziedzictwa kulturowego odgrywają coraz większą rolę. Jest to związane z jednej strony ze zwiększeniem zainteresowania tymi aspektami gospodarki regionalnej, a z drugiej wpływem na jakość życia, co może mieć podstawowe znaczenie dla perspektyw rozwoju gospodarki poprzemysłowej opartej na wiedzy.

W związku z powyższym polityka regionalna będzie:

- sprzyjać ochronie środowiska przyrodniczego, jak i jego racjonalnemu wykorzystaniu dla zaspokojenia potrzeb społecznych i gospodarczych (w tym turystycznych),
- zachowywać i rozwijać, a przede wszystkim szeroko udostępniać, zasoby kulturowe regionów oraz ułatwiać ich wykorzystanie społeczne i gospodarcze,
- wspierać promocję i rozwój turystyki przyjazdowej, w tym wykorzystującej potencjał uzdrowiskowy.

Działania polityki regionalnej w powyższych sferach muszą być oparte na bardzo dokładnej analizie potencjałów rozwojowych danego województwa i w żadnym razie nie mogą koncentrować się wyłącznie na zaspokajaniu potrzeb – każda inwestycja w tej sferze musi być uzasadniona spodziewanym wpływem ekonomicznym na poziomie ponadlokalnym. Zagrożeniem w sferze turystyki jest też udzielanie wsparcia publicznego na przedsięwzięcia, które mogą być zrealizowane przy udziale kapitału prywatnego. Dotychczasowe doświadczenia z wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych przez UE w Polsce wskazują, że największy wpływ rozwojowy mają inwestycje związane z najważniejszymi obiektami przyrody i kultury, mające znaczenie krajowe i regionalne, takimi jak obiekty wpisane na listę światowego dziedzictwa UNESCO czy parki narodowe. Dla uruchamiania rozprzestrzeniania procesów rozwojowych niezbędna jest jednak polityka wykorzystywania walorów przyrodniczych i kulturowych położonych w oddaleniu od ośrodków wojewódzkich (np. w postaci specjalnych priorytetów bądź kryteriów wyboru) - i rozszerzania dzięki temu możliwości wykorzystywania turystyki jako dźwigni rozwoju i restrukturyzacji w ośrodkach subregionalnych, lokalnych i na obszarach wiejskich.

Istotnym kierunkiem dotyczącym wykorzystania potencjału kulturowego do rozwoju regionalnego jest traktowanie kultury jako ważnego czynnika kreowania nowych sposobów myślenia i działania, z wielkim wpływem na innowacyjność, z czego korzyści mogą czerpać różne gałęzie gospodarki. Kultura jest katalizatorem kreatywności i innowacji oraz czynnikiem rozwoju kapitału społecznego, także w kontekście celów Strategii Lizbońskiej. Zatem w ramach celu 1 KSRR wspierane będą działania zwiększające ofertę kulturalną (nie tylko w największych miastach, ale też w miastach subregionalnych, powiatowych a także na wsi), co skutkować może przyciąganiem inwestorów, kreować będzie pozytywny wizerunek miast i regionów i ułatwiać będzie rozwiązywanie problemów społecznych.

Ad 1.3.7. Współpraca międzynarodowa

Współpraca międzynarodowa regionów, miast, przedsiębiorstw, ośrodków naukowych, szkół wyższych i organizacji we wszystkich swych płaszczyznach (gospodarcza, naukowa, edukacyjna, kulturalna) jest ważnym czynnikiem rozprzestrzeniania procesów rozwojowych przez zwiększanie obrotu gospodarczego, wymianę *know-how*, pozyskiwanie partnerów i rozwój gospodarki opartej na wiedzy oraz podnoszenie konkurencyjności międzynarodowej. Szczególnie promowane będą działania wzmacniające powiązania kooperacyjne między instytucjami publicznymi, ośrodkami naukowymi lub przedsiębiorstwami z regionów słabiej rozwiniętych.

Przedsięwzięcia w ramach tego kierunku działań horyzontalnych stanowią uzupełnienie działań kierunków 1.1 i 1.2 i dotyczyć będą wspierania współpracy na wszelkich płaszczyznach oddziaływania polityki regionalnej.

W ramach celu 1 KSRR wspierane będą działania rozwijające współpracę międzynarodową jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych, ośrodków naukowych i badawczych, uczelni i szkół oraz organizacji społecznych funkcjonujących nie tylko w obszarach przygranicznych. Najważniejszymi instrumentami wspierania tej współpracy będą programy współpracy terytorialnej realizowane w ramach polityki spójności UE i polityk zewnętrznych (w perspektywie 2007-2013 w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa). Należy zwrócić uwagę, że z uwagi na specyfikę programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa programy te, w tym przede wszystkim programy transnarodowe i międzyregionalny EWT, mogą wspierać projekty wpisujące się we wszystkie działania określone w celu 1 KSRR, a nie tylko w obszarze współpracy międzynarodowej.

Przedmiotem wsparcia będzie również stymulowanie współpracy międzynarodowej pomiędzy różnymi instytucjami publicznymi, także w sferze społecznej i gospodarczej, jako istotny element wpływający na konkurencyjność regionalną. W szczególności ma to istotne znaczenie dla przełamania podziałów spowodowanych odmienną strukturą administracyjną państw i zintensyfikowania wspólnych inicjatyw kooperacyjnych przez partnerów publicznych i niepublicznych. Polityka regionalna sprzyjać będzie budowaniu wspólnych strategii rozwojowych obszarów przygranicznych, stymulowaniu podejmowania wspólnych inicjatyw wśród społeczności, przedsiębiorstw, władz publicznych, instytucji otoczenia biznesu, ośrodków akademickich wykorzystujących sieciowanie i wiedzę poszczególnych partnerów oraz przenoszeniu doświadczeń w zakresie organizowania działań rozwojowych lub rozwiązywania problemów dotyczących usług publicznych.

Rolą polityki regionalnej jest również wspieranie i angażowanie aktorów regionalnych w partnerską i aktywną współpracę międzynarodową (z partnerami z krajów unijnych i nie będących członkami UE) w zakresie budowania i realizacji wspólnych strategii, dotyczących **rozwoju obszaru Morza Bałtyckiego, współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej oraz makroregionu Europy Środkowej**. Istotne jest również identyfikowanie w regionach korzyści wynikających z podejmowanych przez Polskę inicjatyw dotyczących nowych płaszczyzn współpracy, takich jak np. **Partnerstwo Wschodnie**.

Współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym poświęcone jest komplementarnie specjalne działanie w ramach celu 2 KSRR.

Miara sukcesu realizacji celu 1 KSRR będzie m.in.:

- zmiana do 2020 roku pozycji Warszawy w klasyfikacji MEGA (z *potencjalnego ośrodka MEGA* do klasy *silne MEGA*),
- osiągnięcie w 2020 r. wskaźnika urbanizacji 65%,

- połączenie do roku 2020 wszystkich ośrodków wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami,
- optymalizacja połączeń kolejowych ośrodków wojewódzkich z Warszawą,
- zwiększanie liczby i udziału pasażerów korzystających z transportu publicznego w największych miastach i ich obszarach funkcjonalnych,
- zwiększenie udziału osób z wyższym wykształceniem w wieku 15-64 lat w każdym województwie co najmniej o 30%,
- znaczące zwiększenie w każdym województwie odsetka przedsiębiorstw wprowadzających innowacje⁹³ oraz wzrost całkowitych wydatków na B+R dokonujący się przez koncentrację tych wydatków w obszarach metropolitalnych,
- objęcie do roku 2020 68% ludności kraju zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich,
- wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii w bilansie energii finalnej do 15% w 2020 r. i 20% w 2030 r.,
- wzrost liczby turystów krajowych i zagranicznych odwiedzających poszczególne województwa oraz wzrost udziału kultury i turystyki w zatrudnieniu i wytwarzaniu regionalnego PKB.

Miary sukcesu realizacji celu 1 KSRR w poszczególnych województwach będą określone szczegółowo wartościami docelowymi wybranych wskaźników monitorowania KSRR.

Cel 2. BUDOWANIE SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ I PRZECIWDZIAŁANIE MARGINALIZACJI OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Jak wynika z diagnozy i analizy wyzwań na pewnych obszarach kraju następuje kumulacja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych. W warunkach wzrostu gospodarczego i rozwoju całego kraju obszary te, ze względu na słabości strukturalne, w tym niski poziom kapitału ludzkiego i społecznego, nie mogą zaoferować dobrych jakościowo miejsc pracy. Jednocześnie obszary te są zbyt oddalone od obszarów kreowania wzrostu (głównych miast) lub też położone na ich terenie obszary wzrostowe są zbyt słabe aby wpłynąć znacząco na podwyższenie pozycji konkurencyjnej całych województw w wyniku rozprzestrzeniania procesów rozwojowych. Skutkuje to mniejszym wzrostem, transferem zasobów ludzkich do regionów lepiej rozwiniętych w Polsce i za granicą co w oczywisty sposób wzmaga potrzebę działań restrukturyzacyjnych. Działania te ze względu na niewystarczające zasoby tych obszarów nie mogą być właściwie prowadzone w oparciu o zgromadzone, niski własny potencjał rozwojowy. Jednocześnie biorąc pod uwagę potrzeby rozwojowe kraju i sformułowany w KSRR strategiczny cel polityki regionalnej (wykorzystanie potencjału każdego z terytoriów w procesach rozwojowych kraju) oraz określoną także konstytucyjnie zasadę wyrównywania szans, polityka regionalna musi dostarczyć precyzyjnie adresowanych instrumentów dla zapewnienia możliwości udziału mieszkańców tych obszarów w procesach rozwojowych. Budowanie spójności terytorialnej w tym kontekście należy więc rozumieć jako zapewnianie wszystkim mieszkańcom możliwości uczestniczenia w procesach rozwojowych – dostępu do dobrej jakości miejsc pracy i warunkującego je dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych.

Drugi cel polityki regionalnej polega na interweniowaniu na tych obszarach Polski, które charakteryzują się niskimi wskaźnikami sytuacji społeczno-gospodarczej, najmniej korzystnym usytuowaniem geograficznym względem głównych ośrodków wzrostu i zatrudnienia oraz niekorzystnymi przewidywaniami z punktu widzenia perspektyw rozwojowych i poziomu życia mieszkańców. Obszary interwencji strategicznej w ramach celu 2 są zwane dalej obszarami

⁹³ W stosunku do ogółu przedsiębiorstw.

problemowymi polityki regionalnej. Zakłada się, że obszary te bez celowo ukierunkowanej interwencji zewnętrznej nie będą mogły wykorzystać czynników wewnętrznych dla zainicjowania procesów restrukturyzacyjnych i poprawy dostępu ich mieszkańców do podstawowych dóbr i usług publicznych. Działania polityki regionalnej w tym obszarze służą oddaleniu groźby trwałej marginalizacji, tj. trwałej utraty znaczenia gospodarczego oraz koncentracji patologicznych problemów społecznych.

Działania w ramach celu 2, w połączeniu z działaniami realizowanymi w ramach celu 1, będą wspomagały mobilność przestrzenną i zawodową a także mobilność wahadłową mieszkańców obszarów wiejskich oraz przyczyniały się do możliwości znalezienia lepszej pracy i poprawy dostępu do usług publicznych (zwłaszcza w zakresie edukacji i komunikacji) na obszarach wiejskich bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania.

Określenie obszarów problemowych, do których będzie adresowana interwencja polityki regionalnej do roku 2020 z poziomu krajowego bądź regionalnego zostało wykonane na podstawie analizy przebiegu procesów społeczno-gospodarczych, zidentyfikowanych w rozdziale 3.

Wskazanie obszarów problemowych nie przesądza automatycznie sposobu wdrażania polityki regionalnej – co do zasady zakłada się, że znakomita większość działań na obszarach problemowych będzie prowadzona w ramach zarządzanych z poziomu wojewódzkiego programów regionalnych oraz koordynowanych w zakresie ich wpływu terytorialnego programów sektorowych. W ramach tych programów zakres i sposób wsparcia dla obszarów problemowych wyznaczonych w KSRR będzie każdorazowo określany indywidualnie.

Programy realizowane z poziomu krajowego i adresowane do obszarów problemowych bądź specyficznych zagadnień decydujących o możliwościach restrukturyzacji i poprawy dostępu do podstawowych usług na tych obszarach będą realizowane tylko w wyjątkowych sytuacjach, tj. gdy skala i kompleksowość problemów uzasadnia bezpośrednie zaangażowanie rządu lub, gdy efektywność działań podejmowanych na poziomie regionalnym jest zbyt niska. Zakłada się przy tym, że niektóre programy realizowane z poziomu krajowego mogą nie tylko być ograniczone w przestrzeni, ale także czasowo⁹⁴.

W stosunku do obszarów problemowych, na których planuje się interwencję polityki regionalnej bezpośrednio z poziomu kraju w systemie wdrożeniowym określonym w rozdziale 7 dokonano szczegółowej ich delimitacji, natomiast dla obszarów problemowych, na których działania będą prowadzone na poziomie regionalnym ze wsparciem ze strony ministra rozwoju regionalnego (poprzez realizację ramowych zintegrowanych programów regionalnych) określono przybliżony zasięg występowania zjawiska w ciągu ostatnich trzech lat oraz podstawowe kryteria wyodrębniania tych obszarów.

Dla każdego z obszarów problemowych określono podstawowe kierunki działań, które są punktem wyjścia dla konstruowania programów regionalnych i krajowych oraz określania zasad koordynacji z działaniami zorientowanymi sektorowo.

Na podstawie przeprowadzonej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej zidentyfikowano następujące cele wobec skoncentrowanych problemów rozwojowych:

- 2.1. Wzmacnianie spójności w układzie krajowym,
- 2.2. Wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe,
- 2.3. Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze,
- 2.4. Przewycięzanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE,

⁹⁴ Więcej informacji w opisie systemu realizacji KSRR i ram finansowych.

2.5. Zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności.

Ad 2.1. Wzmacnianie spójności w układzie krajowym

Różnice w poziomie rozwoju liczonym w PKB *per capita* mają dwa zasadnicze wymiary w Polsce:

- krajowy – wynikający ze znacznego opóźnienia województw Polski wschodniej wobec reszty kraju i pozostałych regionów UE,
- regionalny – wynikający ze zróżnicowania PKB *per capita* między podregionami w danym województwie, najsilniejszych w województwach: mazowieckim, małopolskim wielkopolskim.

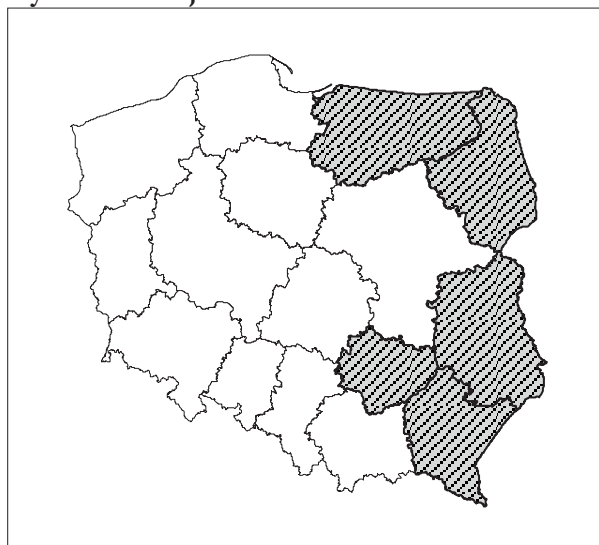
Skala zróżnicowań wewnątrzregionalnych w poziomie PKB *per capita* w 2007 r. wahała się od jedności (woj. lubuskie) do wartości 4,09 (woj. mazowieckie)⁹⁵. Jak wskazuje poniższa ilustracja, regiony o największych zróżnicowaniach wewnętrznych PKB są jednocześnie regionami z najsilniejszymi ośrodkami miejskimi. Województwa o najmniejszych wewnętrznych zróżnicowaniach PKB, położone we wschodniej części kraju, cechują się ułomną siecią miast. Miasta wojewódzkie: Olsztyn, Białystok, Lublin, Kielce i Rzeszów w niewystarczający sposób oddziałują na procesy rozwojowe całych województw. Ponadto, sieć miast subregionalnych i powiatowych nie zapewnia wystarczającej liczby dobrych miejsc pracy oraz usług publicznych wyższego rzędu.

Zadaniem polityki regionalnej na tych obszarach jest dostarczenie dodatkowych środków i *know-how* dla przyspieszenia restrukturyzacji i modernizacji gospodarki regionalnej oraz zwiększenia poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy. Podstawowe znaczenie ma przy tym uruchamianie potencjałów wewnętrznych, ale także wspomaganie absorpcji czynników rozwojowych z obszarów o większym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Działania polityki regionalnej wobec tych obszarów dotyczyć będą w znacznej mierze wzmacniania znaczenia i siły konkurencyjnej miast, szczególnie wojewódzkich.

Celem działań na tych obszarach jest, obok opisanych wcześniej działań wspomagających konkurencyjność regionalną (w ramach celu 1), wspomaganie procesów restrukturyzacyjnych oraz w dłuższej perspektywie zmniejszenie dystansu tych obszarów (w odniesieniu do średnich wartości dla kraju) w dziedzinach mających największe znaczenie rozwojowe (infrastruktura, zasoby ludzkie, instytucje otoczenia biznesu). W dłuższym okresie będzie to miało pozytywny wpływ na możliwość przyspieszenia wzrostu gospodarczego na tych obszarach i tym samym zmniejszenie zróżnicowań w zakresie wytwarzanego regionalnie PKB *per capita*.

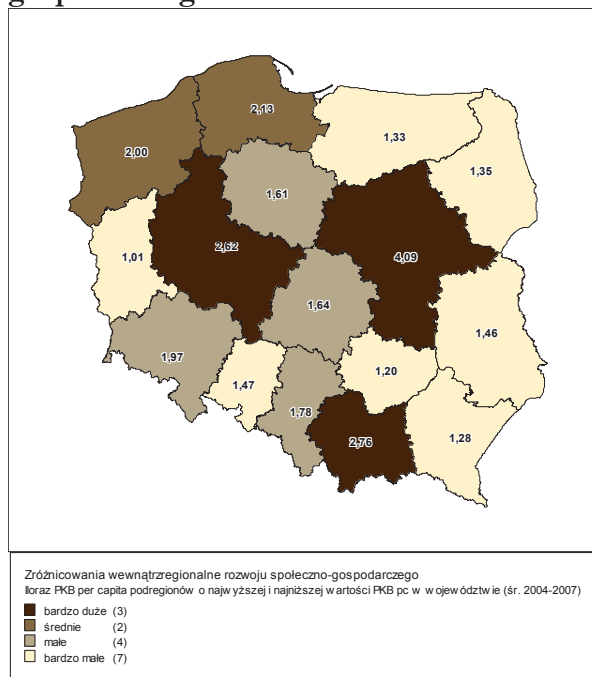
⁹⁵ Należy mieć przy tym na uwadze, że skala zróżnicowań wewnątrzregionalnych wynika również z tego, że duże miasta wytwarzające największe wartości PKB (Warszawa, Poznań, Trójmiasto) stanowią w kilku przypadkach oddzielne jednostki NTS 3, a co za tym idzie różnica z PKB regionów peryferyjnych jest największa.

Mapa 34. Obszary strategicznej interwencji dla zapewnienia spójności w wymiarze kraju



Obszary strategicznej interwencji dla zapewnienia spójności w wymiarze kraju
 [szary kwadrat] Województwa w których PKB pc (średnia 2004-2007) była mniejsza niż 80% śr. kr.

Mapa 35. Zróżnicowania wewnątrzregionalne rozwoju społeczno-gospodarczego



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS.

Cel ten będzie osiągniany przez koncentrację działań i środków w kilku podstawowych kierunkach: **wzmacnianie istniejącej sieci miast i wspomaganie urbanizacji, rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego, rozwój przedsiębiorczości oraz tworzenie infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększania poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy.**

Najważniejszym kierunkiem działań na obszarach opóźnionych pod względem gospodarczym i społecznym, o niższej dynamice rozwoju jest **wzmacnianie istniejącej sieci miast**. Mapa przedstawiająca wewnątrzwojewódzkie zróżnicowania PKB *per capita* wskazuje, że największe wartości tych zróżnicowań zachodzą w województwach z silnymi ośrodkami miejskimi. Województwa o najmniejszych zróżnicowaniach i wartości PKB *per capita* odznaczają się najsłabszymi ośrodkami wojewódzkimi bądź najsłabszą siecią miast subregionalnych i lokalnych. Na obszarach o słabiej rozwiniętej sieci miejskiej (m.in. znaczna część Polski wschodniej oprócz woj. warmińsko-mazurskiego) działania polityki regionalnej koncentrują się na wspomaganie funkcji miejskich, w tym gospodarczych pozarolniczych w ośrodkach powiatowych i subregionalnych, które zapewniają nie tylko obsługę danego obszaru w dobrej jakości podstawowe usługi publiczne, ale także oferują nowe miejsca pracy o podstawowym znaczeniu dla restrukturyzacji całego regionu. Dotyczy to również sytuacji obszarów opóźnionych i stagnacji gospodarczej, na których sieć miast jest co prawda rozwinięta (np. znaczna część województwa warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego), lecz istnieje zagrożenie ich upadku i zaniku funkcji. W takich sytuacjach polityka regionalna w wybranych ośrodkach o najlepszych perspektywach rozwojowych poświęca szczególną uwagę wspomaganie rewitalizacji społeczno-gospodarczej i odbudowie warunków do rozwoju, przez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego oraz tworzenie warunków do zwiększenia inwestycji zewnętrznych wykorzystujących potencjał lokalny.

Wsparcie rozwoju najbardziej zapóźnionych województw – obszaru Polski wschodniej – odbywać się będzie zatem na dwóch poziomach:

- Wspierania ośrodków wojewódzkich, które w niewystarczający sposób oddziałują na rozwój całych województw,
- Rozwoju sieci miast powiatowych (o znaczeniu subregionalnym i lokalnym) – przez rozwijanie i uzupełnianie funkcji głównych węzłów rozwoju lokalnego (komplementarnie do działań celu 1 w ramach kierunku 1.2).

Szczegółnej uwadze podlegają największe ośrodki regionalne jako motory wzrostu i obszary, z których może następować rozprzestrzenianie procesów rozwojowych na obszary przylegające. Jednym z celów do osiągnięcia w tym zakresie będzie zwiększenie pozycji tych miast poprzez zwiększenie liczby ludności wszystkich stolic województw Polski wschodniej, a także zwiększenie znaczenia gospodarczego i naukowego tych miast.

W ramach celu 2 wspierane również będą (uzupełniając do działań celu 1) działania wspomagające połączenia między miastami Polski wschodniej i najważniejszymi ośrodkami kraju (Trójmiasto, Warszawa, Łódź, Kraków, Konurbacja Śląska).

Drugim ważnym kierunkiem działań w tym celu jest rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego na obszarach o najniższym poziomie i dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego. Polityka regionalna będzie integrować działania różnych podmiotów, koncentrować je i adresować terytorialnie, szczególnie w zakresie następujących działań:

- **aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy (aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu)** – poradnictwo, pośrednictwo pracy, szkolenia i przekwalifikowania, prace interwencyjne i inne formy tworzenia miejsc pracy, rozwój ekonomii społecznej, formy wczesnej interwencji (w tym *outplacement*), staże i praktyki zawodowe;
- rozwój lokalny (w tym kulturalny) oraz rozwój **kapitału społecznego** – wsparcie lokalnych inicjatyw społecznych;
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, w tym ograniczanie zjawiska ubóstwa, w szczególności wśród dzieci i osób starszych, realizacja **programów integracji społecznej**, rozwój działań ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw ekonomii społecznej, które spełniają funkcje w zakresie integracji społecznej, poprawy bądź uzupełniania usług publicznych oraz rozwoju wspólnot lokalnych;
- **wsparcie rozwoju przedsiębiorczości** (doradztwo, wsparcie i zachęty finansowe, szkolenia);
- **doskonalenie kadr przedsiębiorstw** - z naciskiem na sieciowanie i wymianę doświadczeń między firmami, rozwój kooperacji, lokalną specjalizację obszaru, poprawę jakości pracy i organizacji pracy oraz jakości miejsc pracy.
- upowszechnianie i poprawa dostępu do **edukacji przedszkolnej**;
- **poprawa dostępu i podnoszenie jakości edukacji** – w tym na poziomie podstawowym, gimnazjalnym, średnim i wyższym, a zwłaszcza kształcenia zawodowego - ukierunkowanej na lokalną specjalizację obszaru, współpracę z lokalnymi przedsiębiorstwami; staże dla uczniów i absolwentów szkół, wsparcie stypendialne, kierunki zamawiane połączone ze stażami praktycznymi;
- **rozwój kształcenia ustawicznego dorosłych** - w tym wsparcie dla mieszkańców obszarów wiejskich w zmianie zawodu (reorientacja zawodowa), promowanie nowoczesnych metod kształcenia (np. *e-learning*), uczenie się w ujęciu formalnym i pozaformalnym.

Dla **zwiększania poziomu inwestycji (w tym zagranicznych)** na obszarach o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, wspierane będą inicjatywy zwiększające

atrakcyjność inwestycyjną, polegające na uzbrajaniu terenów inwestycyjnych i poprawianiu dostępności przestrzennej tych terenów. Mimo słabej pozycji w rankingach atrakcyjności inwestycyjnej, województwa Polski wschodniej powinny w jak największym stopniu wykorzystywać położenie na wschodniej granicy Unii Europejskiej. Działaniom zwiększającym atrakcyjność inwestycyjną tych obszarów towarzyszyć będzie jednocześnie wsparcie rozwoju instytucjonalnego – rozwijanie możliwości samorządów w zakresie pozyskiwania inwestorów itp.

Ze względu na niską bazę dochodową i niski poziom inwestycji na obszarach zapóźnionych pod względem gospodarczym i społecznym zewnętrzne wsparcie ze strony polityki regionalnej i skoordynowane z nią działania innych polityk publicznych w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury muszą podlegać bardzo rygorystycznej ocenie wpływu na kreowanie wzrostu i zatrudnienia na danym obszarze. Priorytet mają te działania, które z jednej strony mają związek z realizowanymi programami wyrównywania szans w zakresie dostępu do usług publicznych o podstawowym znaczeniu dla rozwoju danego obszaru (niektóre elementy infrastruktury społecznej – w szczególności edukacji i infrastruktury umożliwiającej korzystanie z technologii informacyjnych), a z drugiej te które bezpośrednio wiążą się ze wspomaganiem rozwoju urbanizacji i lokalizowania inwestycji zewnętrznych oraz ze zwiększaniem dostępności do tych terenów z obszarów (w układach krajowym i międzynarodowym) o lepszych perspektywach rozwojowych.

Poprawianie jakości funkcjonowania instytucji publicznych następować będzie na podstawie transferu efektywnych rozwiązań dotyczących zarządzania rozwojem, wykorzystania najlepszych dostępnych praktyk w zarządzaniu rozwojem i lokalnymi zasobami, zdobywania środków finansowych i ich wykorzystania do realizacji projektów rozwojowych, przyciągania inwestycji zagranicznych i poszukiwania najlepszych kierunków rozwoju tych obszarów. Ważnym aspektem wsparcia dla tych obszarów będzie stymulowanie współpracy podmiotów administracji publicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym, m.in. poprzez angażowanie we wspólne projekty realizowane przez podmioty z różnych województw.

Działania w ramach tego obszaru problemowego polityki regionalnej będą w związku z powyższym prowadzone:

- z poziomu krajowego w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia przeznaczonego dla 5 województw o najniższym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego (PKB *per capita* poniżej 80% średniej krajowej)⁹⁶ oraz programów sektorowych odnoszących się m.in. do infrastruktury, edukacji, zasobów ludzkich. Są to województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.
- z poziomu regionalnego w odniesieniu do tych podregionów, których poziom rozwoju znacznie odbiega od średniej krajowej. Wsparcie procesów restrukturyzacyjnych prowadzone powinno być, zgodnie z zasadą subsydiarności, przez władze województw, ze względu na znaczne zróżnicowania rodzaju i zakresu problemów, nawet w skali poszczególnych województw. W tej grupie należy zwrócić szczególną uwagę na województwa lubuskie i opolskie, których charakterystyka pod wieloma względami zbliżona jest do charakterystyki województw Polski wschodniej. W tym kontekście zostanie opracowana ponadregionalna Strategia Rozwoju Polski Północno-Zachodniej.

Ad 2.2. Wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe

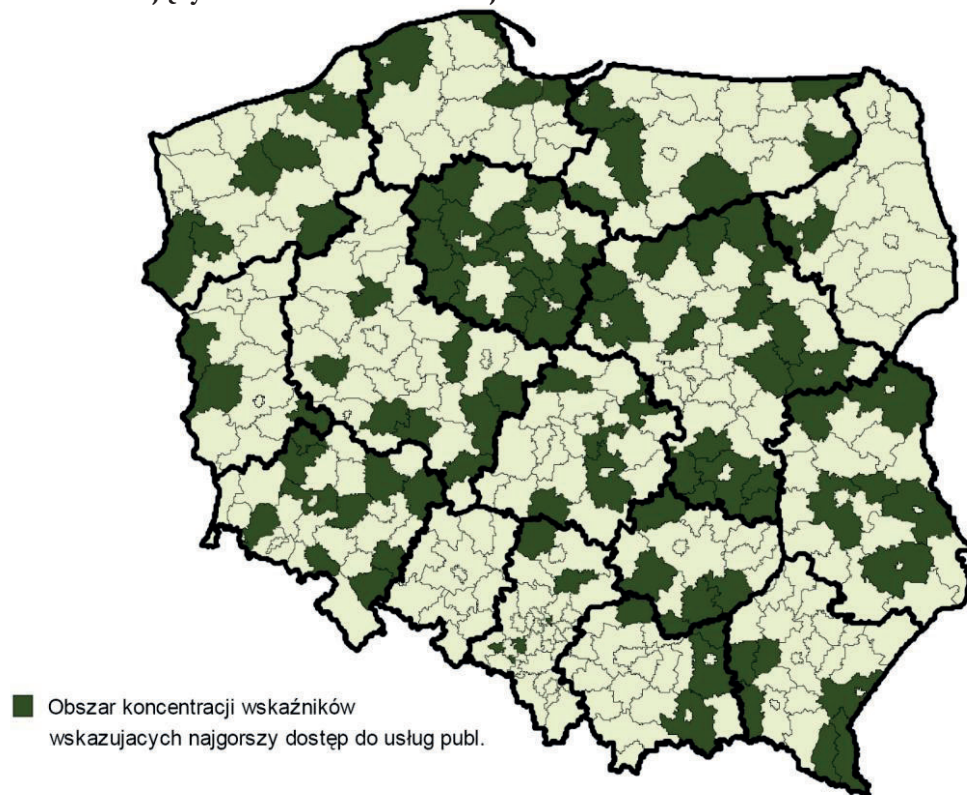
Obok działań restrukturyzacyjnych na rzecz obszarów wiejskich realizowanych w ramach celu 1, istotnym składnikiem polityki regionalnej będą **działania o charakterze wyrównawczym na rzecz zwiększenia dostępu do usług publicznych** służące podniesieniu jakości życia i pracy na zapóźnionych obszarach wiejskich. Takie działania w krótszym okresie nie zapobiegną

⁹⁶ Są to województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

wzrostowi zróżnicowań między regionami mierzonych poziomem PKB *per capita*, czy różnic w zdolności do tworzenia nowych, dobrych jakościowo miejsc pracy, ale w dłuższym okresie zwiększają szanse mieszkańców obszarów problemowych przez podnoszenie mobilności zawodowej i poziomu życia i będą wpływać na znalezienie odpowiedniego do nabytych umiejętności zatrudnienia w miejscu zamieszkania.

Na podstawie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej zidentyfikowano znaczne rozpiętości w dostępie do usług publicznych oraz ich jakości zarówno na poziomie powiatów (na tym poziomie zlokalizowanych jest wiele podstawowych usług publicznych), jak i w innych przekrojach terytorialnych. W ramach polityki regionalnej szczególnego traktowania wymagają te zidentyfikowane obszary problemowe, w których w parze z niską dostępnością i jakością usług publicznych idą niskie zasoby własne, co nie pozwala na zapewnienie poprawy we własnym zakresie w sferach decydujących o perspektywach rozwojowych.

Mapa 36. Obszary koncentracji działań na rzecz wyrównywania dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe⁹⁷



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR GUS, PKW oraz IGiPZ PAN.

Należy podkreślić, że zidentyfikowane obszary traktować należy indykatywnie, ponieważ braki w zakresie dostępu do poszczególnych usług są bardzo zróżnicowane, ponadto w każdym regionie

⁹⁷ Mapa wskazuje powiaty, dla których występuje co najmniej 6 z 9 niekorzystnych zjawisk: odsetek dzieci w wieku lat 3-5 objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) poniżej 50%; średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej w 2008 r. co najmniej 15% niższe od średniej krajowej; liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na 1 komputer z dostępem szerokopasmowym w 2008 r. co najmniej 20% większa od średniej krajowej; odsetek ludności korzystającej z kanalizacji w 2008 r. poniżej 50%; udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (2008) poniżej 50%; liczba lekarzy na 10000 mieszkańców w 2008 r. co najmniej 50% mniejsza od średniej krajowej; liczba osób przypadających na 1 zakład opieki ambulatoryjnej w 2008 r. co najmniej 40% większa od średniej krajowej; zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych powyżej średniej krajowej w 2006 r.; średnia liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach w latach 2003- 2007 na 1 mieszkańca poniżej średniej krajowej, frekwencja w wyborach samorządowych w 2006 r. niższa niż 45%. Dokładne granice obszarów strategicznej interwencji wyznaczone zostaną w Strategii Rozwoju Województwa oraz Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa na podstawie najbardziej odpowiednich dla danego regionu wskaźników obrazujących nasilenie różnych problemów na poziomie regionalnym..

różne usługi publiczne mogą mieć różną istotność dla procesów rozwojowych. Zatem powyższa mapa nie ogranicza możliwości wsparcia przedsięwzięć dotyczących usług publicznych tylko do wskazanych powiatów, lecz wskazuje na potrzebę określenia w każdym województwie specjalnego programu działań na rzecz wyrównywania dostępu do dóbr i usług publicznych. Zasięg obszarów problemowych zostanie precyzyjnie określony w każdym regionie przez samorząd województwa, zgodnie z zasadą koncentracji, na podstawie najbardziej adekwatnych dla danego terytorium wskaźników. Kryteria wyznaczania w każdym z województw mogą być różne i muszą akcentować te typy usług, które najbardziej warunkują procesy rozwojowe – dotyczy to jednocześnie hamowania niekorzystnych procesów społecznych i gospodarczych oraz wzmacniania lokalnych potencjałów rozwojowych i poprawy jakości życia, w oparciu o standardy krajowe (np. dotyczące usług medycznych) i regionalne (które mogą być wyższe niż minimalne standardy określone na poziomie krajowym). Kryteria powinny być określone przez samorząd województwa w partnerstwie z samorządami i organizacjami lokalnymi. Poza wskazanymi poniżej pięcioma grupami usług i dóbr publicznych, w szczególnych przypadkach możliwe będzie wspieranie dostępu do innych usług i dóbr (np. dotyczących bezpieczeństwa publicznego). Istotnym jest, aby polityka regionalna interweniowała w sposób skoncentrowany i synergiczny wobec terytoriów o najgorszej sytuacji, natomiast na pozostałych obszarach poprawianie dostępu i jakości usług publicznych powinno odbywać się w oparciu o dochody własne samorządów.

Polityka regionalna do roku 2020 skupiać się będzie, nie jak dotychczas, na dofinansowywaniu punktowych, niepowiązanych ze sobą inwestycji w usługi publiczne, lecz na moderowaniu **usprawniania systemów dostarczania tych usług dla osiągnięcia założonych wskaźników**. Zróżnicowanie potencjałów społeczno-gospodarczych oznacza konieczność odpowiedniego dostosowania kierunków działań oraz instrumentów w odniesieniu do poszczególnych obszarów wiejskich. Na niektórych z nich dla poprawienia sytuacji w zakresie dostępu do pewnego typu usług będą niezbędne inwestycje infrastrukturalne, podczas gdy w innych głównym kierunkiem wsparcia będzie wspomaganie zmian organizacyjnych i instytucjonalnych.

Usprawnianiu procesów dostarczania usług publicznych w niektórych obszarach służyć będzie zapewnienie większej współpracy między publicznym i prywatnym sektorem. Podkreślić należy potrzebę zapewnienia partnerstwa i współpracy władz wszystkich szczebli z sektorem przedsiębiorstw, w tworzeniu zachęt do uczestnictwa mieszkańców wsi w życiu zawodowym, poprawie wykształcenia i wyszkolenia zawodowego, propagowaniu przedsiębiorczości, w tym wspieraniu tworzenia innowacyjnych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich, tworzących miejsca pracy, stosujących nowe technologie i stymulujących dywersyfikację gospodarczą na obszarze wiejskim.

Analiza czynników rozwojowych oraz diagnoza sytuacji w zakresie dostępu do podstawowych usług publicznych wskazują, że podstawowe obszary usług publicznych, które są przedmiotem zainteresowania polityki regionalnej to:

- 2.2.1. Usługi edukacyjne i szkoleniowe,
- 2.2.2. Usługi medyczne,
- 2.2.3. Usługi komunikacyjne,
- 2.2.4. Usługi komunalne i związane z ochroną środowiska,
- 2.2.5. Usługi kulturalne.

W każdym z powyższych obszarów, zgodnie z zasadą koncentracji, KSRR ustala ograniczoną listę wskaźników, które stanowią punkt odniesienia i przedmiot umowy między podmiotami polityki regionalnej.

Ad 2.2.1. Celem działań **dotyczących rozwijania oraz poprawy dostępu i jakości usług edukacyjnych i szkoleniowych** jest podniesienie poziomu wykształcenia ludności i poprawa jego struktury tam, gdzie wskaźniki w tym zakresie są najniższe, a tym samym wsparcie procesów rozwoju kapitału ludzkiego.

Podstawowe kierunki działań polityki regionalnej na rzecz dostępu do edukacji na obszarach wiejskich dotyczą:

- Upowszechnienia **wychowania przedszkolnego**, które jest warunkiem wyrównania szans edukacyjnych dzieci w początkowym etapie edukacji oraz zwiększenia różnorodności form opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym (z udziałem JST, partnerów społecznych) a także rozwój oferty i dostępności usług opieki nad dziećmi do lat 3.
- **Podnoszenia jakości edukacji na poziomie podstawowym, gimnazjalnym, średnim i wyższym.** Polityka regionalna będzie oddziaływać na wzrost dopasowania wykształcenia ludności do potrzeb lokalnych rynków pracy. Szczególnie dotyczy to wysokiej jakości kształcenia zasadniczego zawodowego i średniego (także o profilu rolniczym) i wzmocnienia nauczania praktycznego. Poprawa jakości tego wykształcenia może być osiągana w wyniku współpracy szkół z lokalnymi pracodawcami i instytucjami rynku pracy. Prowadzone będą niezbędne inwestycje w wyposażanie szkół, zwłaszcza w najuboższych gminach, w nowoczesny sprzęt i materiały dydaktyczne, np. nowoczesne oprogramowanie dla pracowni komputerowych, pracowni językowych dopasowanych do poziomu wiekowego uczniów. Wspierane będzie dostosowywanie kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy i zwiększenie oferty dodatkowych zajęć specjalistycznych, w tym w obszarach kluczowych, np. języki obce, nauki techniczno-przyrodnicze oraz opieka pedagogiczno-psychologiczna. Wdrażane będą programy stypendialne dla uczniów szczególnie uzdolnionych. Ponadto, mieszkańcy obszarów problemowych będą wspierani w dostępie do edukacji na poziomie wyższym poprzez instrumenty takie jak np. stypendia.
- **Rozwijania oferty i jakości usług w zakresie uczenia się przez całe życie** na poziomie regionalnym i lokalnym na rzecz zwiększenia dostępności różnych form kształcenia i szkolenia dla osób dorosłych, oraz podniesienia jakości tych usług, a także promocji korzyści płynących z formalnego podnoszenia i uzupełniania wykształcenia oraz kompetencji i kwalifikacji zawodowych.
- **Tworzenia i wspomagania rozwoju centrów dziennego pobytu dla dzieci i młodzieży**, umożliwiających dzieciom i młodzieży objętym obowiązkiem szkolnym rozwijanie zainteresowań i uzdolnień, pokonywanie trudności szkolnych, organizację czasu wolnego, oraz przyczyniające się do integracji społecznej. Centra dziennego pobytu oferować powinny również zajęcia specjalistyczne dla dzieci niepełnosprawnych.

Ad 2.2.2. **Poprawa jakości i dostępności usług medycznych na obszarach problemowych**

Działania w tym zakresie mają na celu poprawę kondycji zdrowotnej ich mieszkańców, co bezpośrednio przekłada się na liczbę osób aktywnych zawodowo oraz na jakość i wydajność pracy. Odpowiedni poziom opieki zdrowotnej jest warunkiem zwiększenia udziału populacji w wieku produkcyjnym (siły roboczej) na rynku pracy. Działania polityki regionalnej będą wspomagać zapewnianie mieszkańcom obszarów problemowych dostępu do efektywnej służby zdrowia przez:

- zwiększanie dostępu mieszkańców obszarów peryferyjnych **do lekarzy pierwszego kontaktu i lekarzy specjalistów** oraz usług pielęgnacyjnych i specjalistycznych,

- **optymalizację systemów ratownictwa medycznego**, szczególnie na rzecz zwiększania dostępności na obszarach peryferyjnych,
- **programy profilaktyczne** nakierowane na zmniejszenie zachorowalności i przedwczesnej umieralności z powodu chorób naczyniowo-sercowych oraz nowotworowych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów upadku społeczno-gospodarczego i obszarów peryferyjnych.
- zwiększanie dostępności do **placówek i instytucji opieki nad matką i dzieckiem**, poprawę jakości opieki medycznej nad kobietą w okresie okołoporodowym i noworodkiem, a także przedsięwzięcia w zakresie edukacji prozdrowotnej i profilaktyki.

Ad 2.2.3. Zwiększanie dostępności i jakości usług komunikacyjnych będzie osiągnięte w dwóch aspektach:

- **Dostępności transportowej przy pomocy transportu zbiorowego** – odwrócenie trendów polegających na rezygnacji z transportu zbiorowego na rzecz indywidualnego, poprzez poprawę lokalnych systemów transportu zbiorowego (kolejowego i drogowego). Przyczyni się to do poprawy dostępu do edukacji oraz zwiększania opłacalności podejmowania pracy w ośrodkach subregionalnych i regionalnych przez mieszkańców obszarów peryferyjnych. Polityka regionalna w tym zakresie na obszarach problemowych oddziaływać będzie w ścisłej synergii z opisanymi wcześniej działaniami dotyczącymi poprawy dostępności (zarówno w ramach celu 1, jak i 2). Dotyczyć to będzie usług **kolejowego i drogowego transportu publicznego** i odbywać się będzie przez poprawę jakości infrastruktury oraz taboru, zwiększanie zasięgu, optymalizację i wiązanie z regionalnymi i metropolitalnymi systemami transportu publicznego dla zwiększenia wahadłowej mobilności mieszkańców obszarów problemowych. (*commuting*).
- **Upowszechniania e-usług**. Działania na obszarach problemowych w tym zakresie odbywać się będą jednocześnie przez: zwiększanie **dostępu do szerokopasmowego Internetu** (wsparcie publiczne będzie ograniczone do tych przypadków, gdzie występuje brak rynkowej opłacalności), **rozwój e-usług publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym**, które mają szczególne znaczenie dla mieszkańców najbardziej peryferyjnych obszarów kraju, a także przez **działania edukacyjne** (*coaching*) dotyczące grup społecznych o najniższych wskaźnikach korzystania z komputera i Internetu.

Ad 2.2.4. Usługi komunalne i związane z ochroną środowiska

Usługi te obejmują bardzo szeroki wachlarz działań wynikających bezpośrednio z kompetencji samorządów terytorialnych. W ostatnich latach w tej dziedzinie na skutek działań samych samorządów, jak i programów rozwojowych współfinansowanych z UE oraz innych publicznych źródeł finansowych (np. fundusze ochrony środowiska) zanotowano znaczącą poprawę w zakresie różnych wskaźników decydujących o perspektywach rozwojowych takich jak dostęp do wody pitnej, obsługa w zakresie kanalizacji itp. Dzięki temu zmniejszyły się różnicowania w tym zakresie w relacjach Polska - inne kraje, jak i różnicowania wewnętrzne na poziomie NTS 2 oraz między terenami zurbanizowanymi a obszarami wiejskimi. Nadal jednak istnieje potrzeba interwencji polityki regionalnej w tej sferze, ale musi być ona bardziej ukierunkowana (po roku 2013) wyłącznie na obszary problemowe. Na innych obszarach geograficznych działania w zakresie ochrony środowiska i zapewniania podstawowych usług komunalnych są domeną działań samorządów terytorialnych i muszą być realizowane przy pomocy środków własnych, a tylko w wyjątkowych przypadkach wspierane interwencją z poziomu kraju.

Podstawowe obszary zainteresowania polityki regionalnej na obszarach problemowych po roku 2013 to usługi w zakresie:

- **Zaopatrzenia w wodę** – działania te są niezbędne na niektórych obszarach, gdzie występują braki w infrastrukturze lub jest ona zdekapitalizowana. Dostęp do wody pitnej traktowany jest jako jedno z podstawowych dóbr publicznych.
- **Oczyszczania ścieków** - dla wykorzystania środowiskowych potencjałów rozwojowych obszarów problemowych, konieczne są działania dotyczące zapobiegania degradacji środowiska. Służyć temu będzie wspieranie projektów **dotyczących zbierania i oczyszczania ścieków** (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków). Natomiast na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie zakładanie sieci kanalizacyjnych nie ma ekonomicznego bądź technicznego uzasadnienia, wspierane będą zintegrowane projekty dotyczące punktowych przydomowych (przystankowych) oczyszczalni ścieków.
- **Gospodarki odpadami** – na obszarach wiejskich oraz najbardziej zapóźnionych pod względem gospodarczym konieczne są projekty dotyczące efektywnej gospodarki odpadami. Działania w tym zakresie będą zgodne z *Krajowym planem gospodarki odpadami 2010* i dotyczyć będą przede wszystkim systemów selektywnego zbierania odpadów oraz innowacyjnych projektów dotyczących ich recyklingu.

Ad 2.2.5. Usługi kulturalne

Usługi kulturalne rozwijane będą w celu aktywizowania ludności wiejskiej. Wspólne uczestnictwo w życiu kulturalnym małych społeczności jest jednym z ważniejszych czynników rozwoju kapitału społecznego. Interwencja polityki regionalnej będzie dotyczyć rozwijania tych usług kulturalnych, które służyć będą rozwojowi zasobów ludzkich. Dotyczyć będzie zwiększania oferty i jakości usług kulturalnych znacznie ograniczonych, zwłaszcza na zapóźnionych obszarach wiejskich i wspierać następujące działania:

- inicjatywy na rzecz wspierania organizacji czasu wolnego, imprez kulturalnych, grantowe wspieranie wymian, współpracy organizacji i samorządów w obszarze kultury, podniesienie edukacji kulturalnej społeczeństwa przez **promocję i kultywowanie niematerialnego dziedzictwa kulturowego** na obszarach wiejskich i **zwiększenie dostępu mieszkańców do dóbr i usług kultury** (koncerty, festiwale), w tym związanych z lokalnymi i regionalnymi tradycjami, także zawodowymi (np. wsparcie aktywności zespołów ludowych), a ponadto **umożliwianie uczestnictwa w różnego typu przedsięwzięciach kulturalnych**, rozwijających kreatywność, innowacyjność, tolerancyjność i więzi społeczne wśród społeczeństwa oraz **wspomaganie aktywnych inicjatyw i nowych form uczestnictwa w przedsięwzięciach kulturalnych** oferowanych np. przez lokalne domy kultury,
- wykorzystanie technik teleinformatycznych w dostępie do dóbr kultury, w tym zwiększanie **dostępu mieszkańców do cyfrowych zasobów bibliotecznych oraz rozszerzanie księgozbiorów** lokalnych bibliotek.

Istotną kwestię w obszarze wspierania rozwoju usług kulturalnych na wsi pełnią ośrodki powiatowe, w których w naturalny sposób skoncentrowane są lokalne ośrodki kultury. Polityka regionalna wspierać będzie te rodzaje aktywności ośrodków kultury w miastach powiatowych, które angażować będą w znaczny sposób mieszkańców wsi, a nie tylko miasta. Ponadto, akcentowana będzie konieczność angażowania wszystkich grup wiekowych ludności.

Działania w ramach tego obszary problemowego polityki regionalnej będą prowadzone z poziomu regionalnego w ramowych zintegrowanych programach regionalnych przy wsparciu ministra rozwoju regionalnego. Towarzyszyć temu będą działania uzupełniające w ramach programów sektorowych dotyczących rolnictwa, edukacji, zdrowia, kultury.

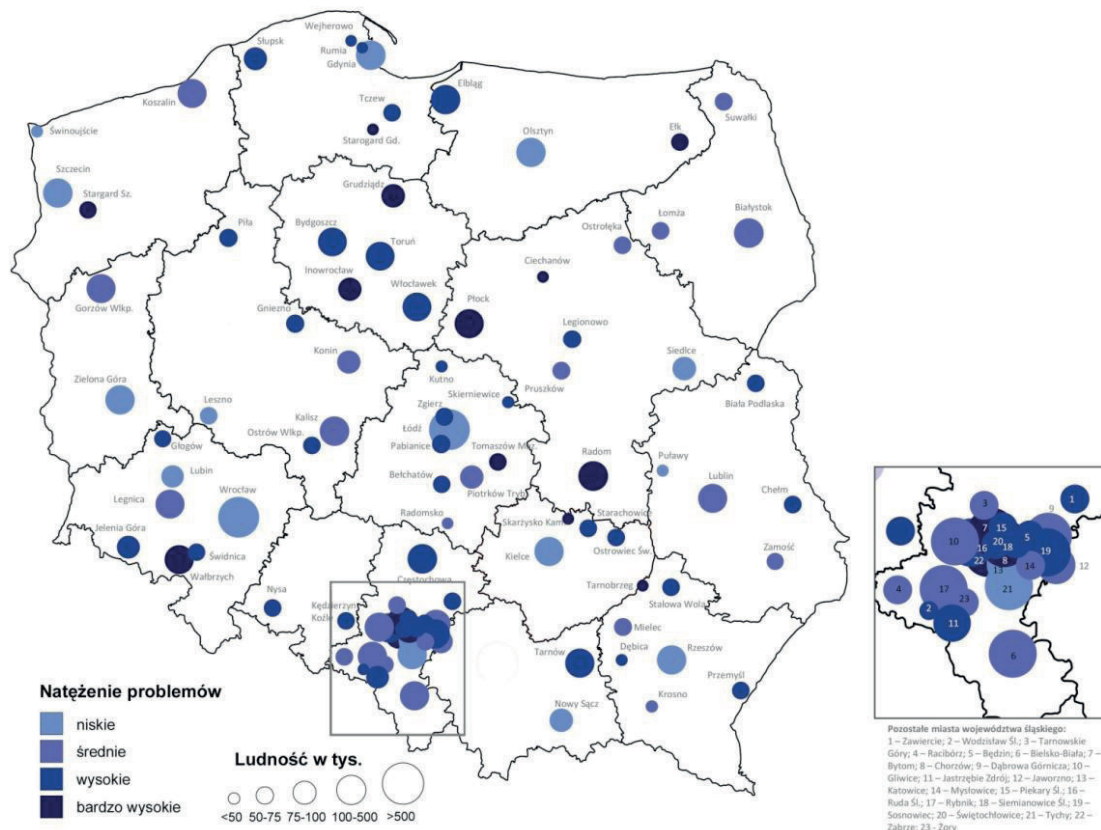
Ad 2.3. Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze

Jak wskazano w wyzwaniach polityki regionalnej, w Polsce znajduje się wiele obszarów które, pomimo znacznej na tle innych jednostek terytorialnych zamożności, utraciły w ostatnich latach na skutek zmian społeczno-gospodarczych możliwości wzrostu i kreowania zatrudnienia z powodu upadku tradycyjnego przemysłu, gwałtownej zmiany koniunktury na wytwarzane produkty i usługi, degradacji środowiska przyrodniczego czy też powiązanej z tymi procesami degradacji infrastruktury, w tym mieszkaniowej, a także dużego odpływu ludności. Problem ten dotyczy w największym nasileniu niektórych miast i obszarów poprzemysłowych na Górnym Śląsku, ale jest także obecny na innych obszarach kraju, związanych z wydobywaniem surowców mineralnych (w szczególności węgla brunatnego i kamiennego, siarki, rud metali kolorowych) oraz na mniejszą skalę w większości miast dużych, w których nasila się segregacja przestrzenna kształtująca dzielnice biedy i wykluczenia.

Na tych obszarach polityka regionalna wspiera kompleksowe działania odbudowujące zdolności do rozwoju pewnych terytoriów (miast, dzielnic miast, obszarów poprzemysłowych i innych terenów zdegradowanych) przez przywracanie lub nadawanie im nowych funkcji społeczno-gospodarczych oraz wspomaganie realizacji kompleksowych programów rewitalizacji społeczno-gospodarczej na problemowym obszarze miasta. W uzupełnieniu tych działań polityka regionalna wspiera także rekultywację obszarów zdegradowanych pod względem środowiskowym w połączeniu z nadawaniem im nowych funkcji gospodarczych.

Poniższa mapa obrazuje rozmieszczenie na terenie kraju miast szczególnie odznaczających się utratą funkcji społeczno-gospodarczych.

Mapa 37. Obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze⁹⁸



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie *Analiza obszarów i propozycja kierunków strategicznej interwencji wobec miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze*, Wojciech Dziemianowicz, Julita Łukomska, Geoprofit, grudzień 2009 r.

Z punktu widzenia realizacji celów KSRR istotne jest wsparcie tych miast, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji. Ponieważ sytuacja każdego z miast uwarunkowana jest szeregiem czynników (historycznych, geograficznych, gospodarczych, społecznych), nie przesądza się, jakiego rodzaju trudności są najistotniejsze, choć można stworzyć ich wstępny katalog: utrata miejsc pracy, spadek potencjału ludnościowego, starzenie się mieszkańców, degradacja środowiska i tkanki społeczno-gospodarczej, patologie społeczne itp. Zatem jako preferowane do wsparcia można wskazywać np. ośrodki dotknięte m.in. spadkiem liczby ludności, słabą dynamiką miejsc pracy oraz niską przedsiębiorczością. Istotne jest założenie, że w wyniku dyskusji między podmiotami polityki regionalnej (władze województwa, władze miasta, rząd, organizacje, przedsiębiorcy) wskazane będą obszary wsparcia, jednak to władze lokalne będą decydowały na jaki konkretnie cel należy przeznaczyć instrumenty wsparcia. Z poziomu krajowego, obszarem o największej kumulacji niekorzystnej sytuacji pod tym względem jest Konurbacja Górnośląska.

Do najważniejszych zagadnień, które powinny być brane pod uwagę przy projektowaniu i realizacji działań restrukturyzacyjnych i rewitalizacyjnych będą należały:

- **działania nakierowane na wsparcie jakości kapitału ludzkiego** – traktowane jako kluczowe w kwestiach zarówno społecznych, jak i gospodarczych. Należy mieć na względzie jakość nauczania na wszystkich poziomach, pobudzanie przedsiębiorczości i

⁹⁸ Mapa wskazuje przybliżoną grupę miast, do których kierowana będzie interwencja w ramach kierunku działań 2.3. Dokładne wyznaczenie obszarów zdegradowanych i tych części miast, które wymagają interwencji odbywać się będzie na poziomie regionalnym. Obszary te będą wskazane w Strategii Rozwoju Województwa oraz w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa.

innowacyjności, eliminowanie patologii społecznych itp. (analogicznie do działań w zakresie zasobów ludzkich opisanych w celu 2.1.);

- **działania skierowane na modernizację struktury gospodarczej** – celem tych działań powinno być wsparcie polityki lokalnej w tworzeniu nowoczesnych miejsc pracy. Samo tworzenie kolejnych podstref specjalnych stref ekonomicznych nie gwarantuje dobrej pozycji konkurencyjnej tych miast w przyszłości. Dlatego konieczny jest nacisk na branże wykorzystujące nowoczesne technologie oraz te firmy, które gwarantują podnoszenie kwalifikacji siły roboczej i rozwój lokalnych sieci kooperantów;
- **działania wspierające nadrabianie zaległości w zakresie infrastruktury technicznej** – jako element zwiększający atrakcyjność zamieszkania i w pewnym stopniu ograniczający odpływ ludności. Istotnym argumentem za tego typu instrumentami jest fakt, że dobra jakość infrastruktury technicznej wciąż należy do najważniejszych czynników lokalizacji przedsiębiorstw;
- **działania wspierające modernizację i rozwój obiektów użyteczności publicznej** o znaczeniu subregionalnym (komplementarnie do odpowiedniego kierunku działań w ramach celu 1) – powinny dotyczyć w szczególności ośrodków położonych w większym oddaleniu od stolic wojewódzkich. Ośrodki takie pełnią funkcje usługowe dla dużych części regionu w zakresie kultury, ochrony zdrowia, edukacji;
- **wsparcie kompleksowych programów rewitalizacyjnych** obejmujących zagadnienia infrastrukturalne, gospodarcze i społeczne. Istotne jest jednak, aby rewitalizacja nie była rozumiana jedynie jako odnowa tkanki mieszkaniowej czy poprawa istniejącej infrastruktury. Działania rewitalizacyjne muszą wynikać ze szczegółowych planów rewitalizacji i prowadzone być we wszystkich wymiarach: infrastrukturalnym, gospodarczym i społecznym. Takie podejście warunkuje efektywność działań na rzecz przywrócenia właściwych funkcji miast lub ich dzielnic, czy zmiany funkcji zdegradowanych terenów poprzemysłowych. Dobrze prowadzona rewitalizacja jest szansą rozwojową miast i całych regionów. Polityka regionalna będzie zaadresowana przede wszystkim do zdegradowanych obszarów śródmiejskich, które stanowią największy odsetek terenów wymagających rewitalizacji i są zarazem obszarem koncentracji problemów społeczno-ekonomicznych.

Działania w ramach tego obszaru problemowego polityki regionalnej będą prowadzone na podstawie lokalnych programów rewitalizacji, w których realizacji powinni uczestniczyć, poza władzami regionalnymi i lokalnymi, w jak największym stopniu partnerzy gospodarczy i społeczni. Programy rewitalizacji uwzględniać będą wytyczne i standardy w tym zakresie określone na poziomie krajowym. Działania rewitalizacyjne będą realizowane na poziomie regionalnym i krajowym przy wsparciu ze strony ministra rozwoju regionalnego dla działań odbudowujących zdolności wzrostu i zatrudnienia niektórych miast charakteryzujących się gwałtownym, mającym przyczyny strukturalne, pogarszaniem się sytuacji społeczno-gospodarczej oraz dla działań z zakresu kompleksowej rekultywacji i rewitalizacji obszarów zdegradowanych o największym znaczeniu rozwojowym. Identyfikacja obszarów zdegradowanych i części miast, które wymagają interwencji odbywać się będzie (podobnie jak w przypadku kierunku 2.2) na poziomie regionalnym. Obszary te będą wskazane w strategii rozwoju województwa oraz w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Władze regionalne w ścisłej współpracy z władzami miast oraz partnerami gospodarczymi i społecznymi w indywidualnych planach rewitalizacji określać będą zestaw skoordynowanych działań poszczególnych interesariuszy. W realizowaniu interwencji polityki regionalnej wobec miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, z powodu skali środków potrzebnych do uzyskania „masy krytycznej” promowane będą projekty i inicjatywy oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP).

Ad 2.4. Przewycięzanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE

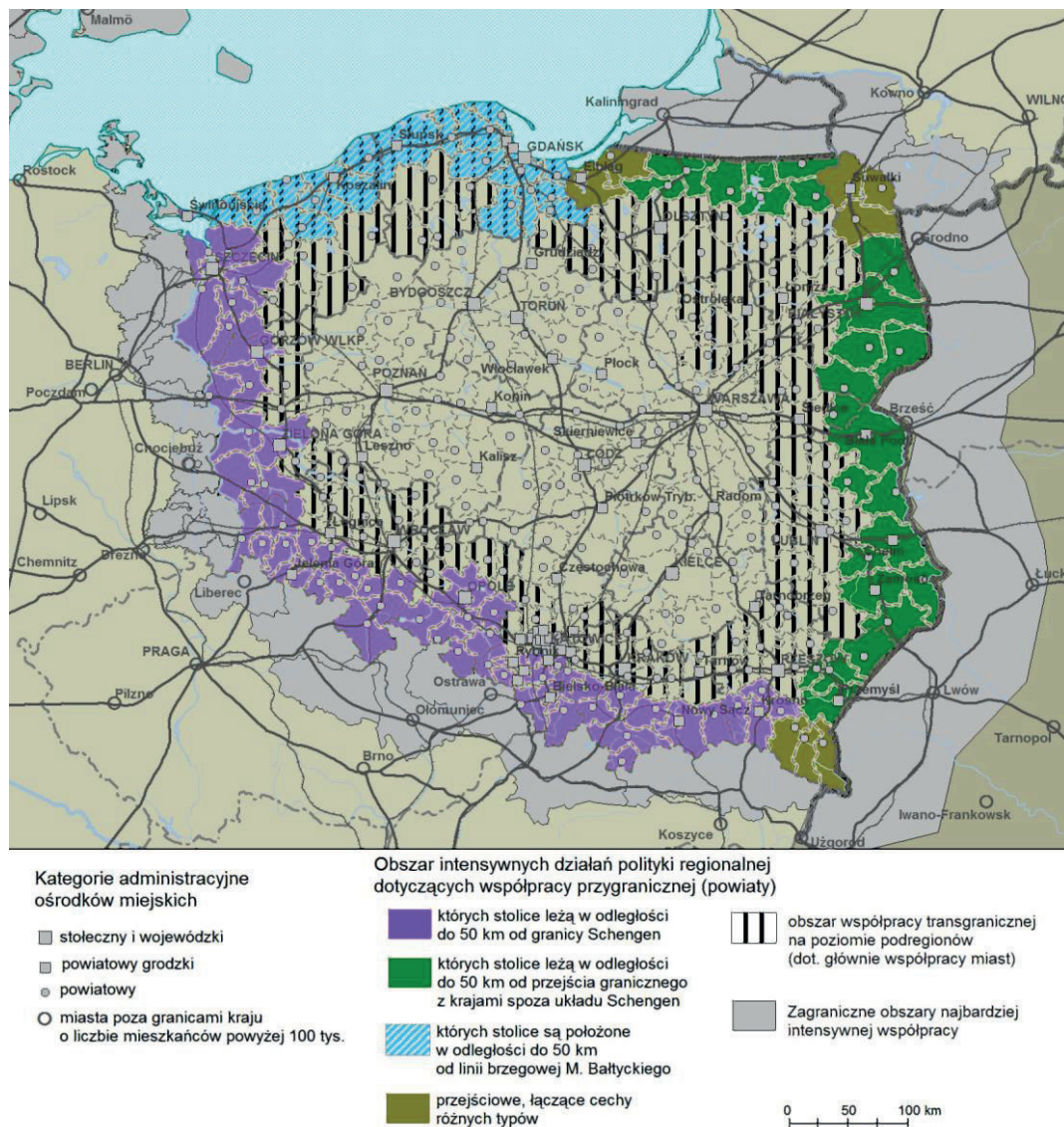
Działania dla obszarów przygranicznych, w tym w szczególności na obszarach położonych wzdłuż granicy zewnętrznej UE, w ramach polityki regionalnej koncentrować się będą z jednej strony na zwiększaniu wzajemnych dostępności w relacjach krajowych i międzynarodowych, a z drugiej na pobudzaniu endogenicznego rozwoju z wykorzystaniem możliwości jakie oferuje współpraca transgraniczna. Wybór konkretnych działań w ramach polityki regionalnej na obszarach przygranicznych zawsze musi być dokonywany z punktu widzenia jednoczesnego oddziaływania na obszary leżące po obu stronach granicy. Należy wypracować nowy system wyboru i realizacji projektów wynikających ze wspólnych, transgranicznych opracowań zagospodarowania przestrzennego oraz wspólnych strategii rozwoju obszarów przygranicznych, obejmujących tereny po obu stronach granicy. Charakter działań jest dostosowany do specyficznych potrzeb danych terytoriów, przy uwzględnieniu ich poziomów rozwoju. Wskazane jest, aby były komplementarne względem działań realizowanych w regionach lub grupach regionów. Podejmowane wysiłki przyczyniają się do wzrostu integracji obszarów przygranicznych z najważniejszymi ośrodkami w regionach oraz z obszarami położonymi po drugiej stronie granicy.

Kierunki działań podejmowanych na obszarach przygranicznych koncentrują się wokół rozwoju i promowania wspólnego wykorzystania infrastruktury lokalnej, ochrony wspólnego dziedzictwa naturalnego i kulturalnego, turystyki, zapobiegania zagrożeniom naturalnym i technicznym, wsparcia powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi, zmniejszenia izolacji przez poprawę dostępu do usług i sieci transportowych i telekomunikacyjnych oraz wspierania przedsiębiorczości lokalnej. Dodatkowo działania wpływają na rozwój inicjatyw lokalnych, w tym w wymiarze transgranicznym, służących zwiększeniu aktywności społecznej i gospodarczej.

Kierunkiem o dużym znaczeniu dla obszarów przygranicznych jest dążenie do zwiększania dostępności w relacjach krajowych, co jest bardzo ważne dla wszystkich obszarów przygranicznych charakteryzujących się zazwyczaj niską dostępnością do ośrodków wzrostu i miejsc pracy. Na obszarach położonych wzdłuż granicy zewnętrznej UE (z Rosją, Białorusią i Ukrainą) działania polityki regionalnej będą koncentrowały się ponadto na zapewnieniu większej dostępności przez rozbudowę infrastruktury granicznej. Istotnym kierunkiem działań na obszarach przygranicznych będzie także rozbudowa sieci połączeń transgranicznych na obszarach o szczególnych warunkach geograficznych (przedzielonych rzekami, obszarami morskimi, góorskimi itp.).

Dla obszarów przygranicznych, w szczególności położonych w pobliżu wewnętrznych granic UE, ważnym kierunkiem działań jest także wzmacnianie subregionalnych ośrodków miejskich, w tym tych, które przedzielone są granicą państwa, a które wykorzystując swoje położenie geograficzne mogłyby stać się centrami życia gospodarczego i kulturowego dla terenów po obu stronach granicy. Dotyczy to miast położonych w bezpośrednim sąsiedztwie po dwóch stronach granicy, takich jak np. Słubice i Frankfurt, Zgorzelec i Görlitz, Náchod i Kudowa-Zdrój, Cieszyn i Těšín, Terespol i Brześć.

Mapa 38. Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej z poziomu krajowego w odniesieniu do obszarów przygranicznych (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów przy zewnętrznej granicy UE).



Źródło: Opracowanie własne MRR.

Powyższa mapa ilustruje przybliżony zakres interwencji polityki regionalnej w odniesieniu do obszarów przygranicznych. Szczegółowe określenie zakresu terytorialnego wsparcia w tym obszarze nastąpi na etapie opracowywania dokumentów operacyjnych.

Polityka regionalna wobec wybranych obszarów przygranicznych obejmuje głównie przedsięwzięcia na rzecz rozwoju szerszej, wielopłaszczyznowej współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym - ich mieszkańców z partnerami po drugiej stronie granicy. Główne płaszczyzny tej współpracy to zwiększanie wymiany gospodarczej, wspólne projekty dotyczące lokalnej infrastruktury oraz ochrony i wykorzystania dla turystyki potencjału środowiska przyrodniczego, wspólnego dziedzictwa kulturowego oraz rozwój transgranicznego systemu usług publicznych.

W powiązaniu z działaniami z zakresu promocji istotnym kierunkiem polityki regionalnej na wszystkich obszarach przygranicznych są również specjalne przedsięwzięcia dotyczące rozwoju zasobów ludzkich i kapitału społecznego – wspomaganie współpracy w zakresie podnoszenia wiedzy na temat położonych po obu stronach granicy terytoriach i rozwoju

edukacji, w tym nauki języków obcych, jak również wspólnych projektów miękkich o różnorodnej tematyce (np. kulturalne, sportowe, gospodarcze).

Strategiczna interwencja polityki regionalnej w zakresie współpracy przygranicznej odbywać się będzie także na poziomie ponadlokalnym: subregionalnym i regionalnym. Ten kierunek działań dotyczyć będzie w głównej mierze miast, które leżą w subregionach położonych w bliskiej i średniej odległości od granic państwa i angażują się we współpracę transgraniczną i międzynarodową bądź wykazują taki potencjał. Rolą polityki regionalnej w tym zakresie jest moderowanie angażowania miast położonych w dalszej odległości od granic we współpracę, szczególnie w zakresie wymiany gospodarczej i naukowej, a także w obszarze społecznym i kulturalnym.

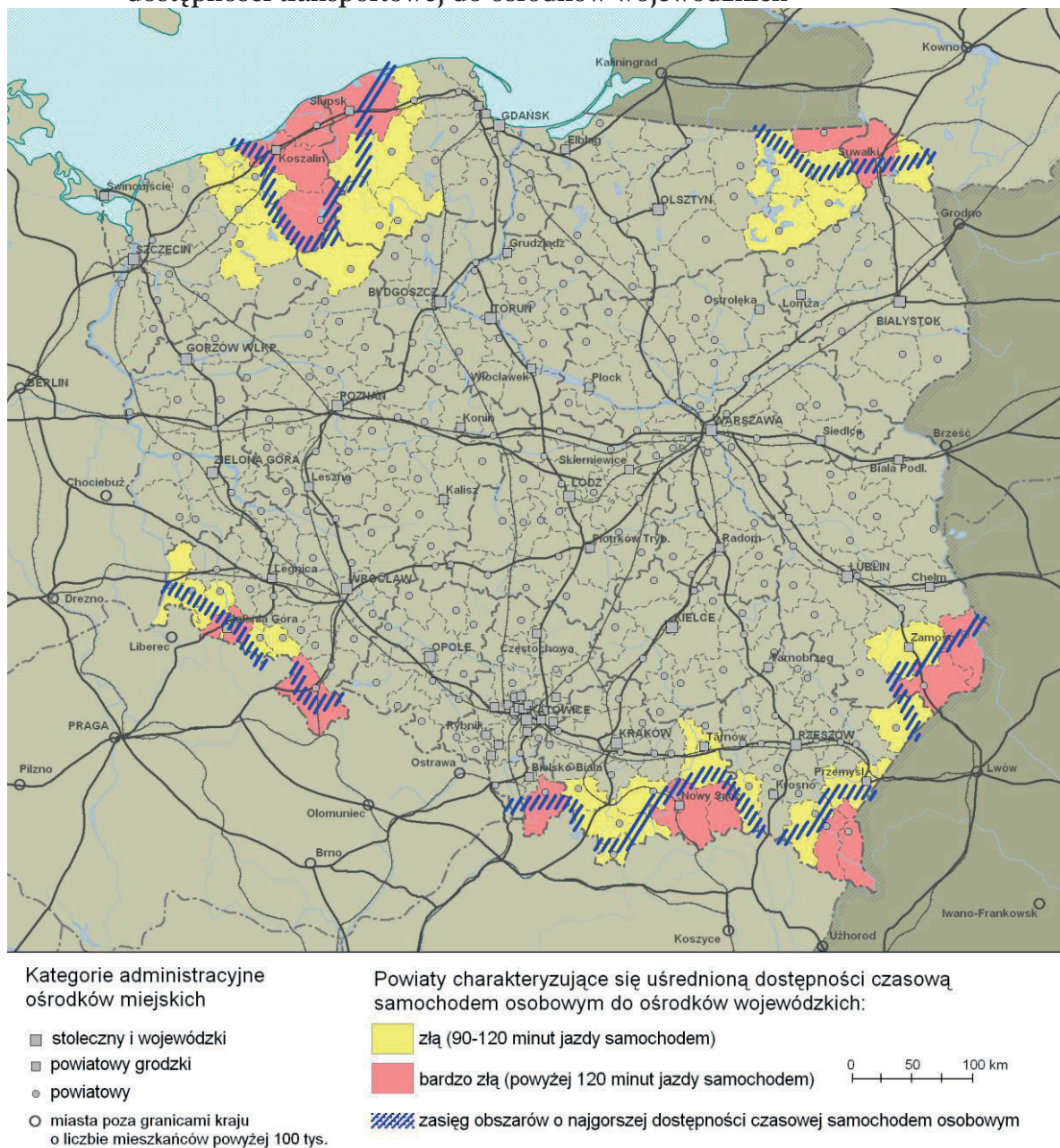
Działania w ramach tego obszaru problemowego polityki regionalnej będą prowadzone z poziomu krajowego w ramach programów współpracy terytorialnej (przy wsparciu środków UE) oraz uzupełniająco w ramach programów regionalnych.

Ad 2.5. Zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności

Dla **obszarów o ekstremalnie niskiej dostępności transportowej**, najbardziej oddalonych od ośrodków regionalnych, polityka regionalna zmierzać będzie z jednej strony do wspomagania rozwoju ośrodków subregionalnych, a z drugiej do zwiększania dostępności do regionalnych centrów rozwoju, a tym samym do zwiększenia stopnia spójności terytorialnej kraju. Działania będą obejmować przede wszystkim rozbudowę i modernizację infrastruktury transportowej – drogowej i kolejowej oraz polepszanie jakości środków przewozu zbiorowego tak, aby skrócić czas dostępu przestrzennego. Każdy ramowy zintegrowany program regionalny powinien uwzględniać to zagadnienie i zawierać działania dotyczące poprawy dostępności do miasta wojewódzkiego z obszarów peryferyjnych danego regionu. Określenie standardów zapewnienia dojazdu do miasta wojewódzkiego w określonym czasie powinno mieć miejsce na poziomie każdego województwa i być elementem planowania strategicznego. W powiązaniu z innymi działaniami polityki regionalnej, zwiększanie dostępności przestrzennej obszarów peryferyjnych doprowadzi do zwiększenia możliwości generowania wzrostu przy wykorzystaniu czynników endogenicznych oraz polepszenia jakości usług publicznych (dostęp do ośrodków edukacyjnych, szkoleniowych i ochrony zdrowia) oraz lepszego wykorzystania zasobów pracy (znajdowanie pracy w wyniku zwiększenia możliwości dojazdu do ośrodków regionalnych bądź podwyższenia atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru).

Działania w ramach tego obszaru problemowego polityki regionalnej będą prowadzone z poziomu krajowego w ramach sektorowych programów rozbudowy infrastruktury transportowej i unowocześniania parku posiadanego taboru oraz uzupełniająco w ramach programów regionalnych w zakresie infrastruktury i środków transportu o znaczeniu wojewódzkim.

Mapa 39. Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej na rzecz zwiększenia dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich



Źródło: MRR na podstawie mapy opracowanej przez T. Komornickiego, P. Śleszyńskiego, M. Stępiaka i P. Silki w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na potrzeby Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2030.

Miary sukcesu realizacji celu 2 KSRR to m.in.:

- wzrost w zakresie podstawowych wskaźników odnoszących się do usług publicznych, wzrost przedsiębiorczości, poprawa struktury zatrudnienia, zmniejszenie emigracji i zagrożenia procesami depopulacji,
- zmiana struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich, zwiększenie się udziału osób o wykształceniu co najmniej średnim, zwiększenie odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym,
- zwiększenie wskaźnika aktywności zawodowej w miastach, zwiększenie liczby przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców oraz korzystne zmiany w strukturze wykształcenia,
- wzrost liczby pracujących poza rolnictwem, zwiększenie dostępności do ośrodków wojewódzkich i krajowych przy wykorzystaniu sieci dróg i kolei,
- zwiększenie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich z wykorzystaniem dróg i kolei. Zakłada się, że do roku 2020 na większości obszarów o niskiej dostępności transportowej nie będzie on dłuższy niż 90 minut.

Miary sukcesu realizacji celu 2 KSRR w poszczególnych województwach będą określone szczegółowo wartościami docelowymi wybranych wskaźników monitorowania KSRR

Cel 3. TWORZENIE WARUNKÓW DLA SKUTECZNEJ, EFEKTYWNEJ I PARTNERSKIEJ REALIZACJI DZIAŁAŃ ROZWOJOWYCH UKIERUNKOWANYCH TERYTORIALNIE

Skuteczność i efektywność polityki regionalnej jest w dużym stopniu uzależniona od jakości uregulowań prawnych oraz sposobu funkcjonowania jej systemu instytucjonalnego. Jak wynika z diagnozy w obu tych sferach należy podjąć zdecydowane działania tak, aby polityka regionalna mogła w pełni pokazać swoją wartość i przydatność w odpowiedzi na wyzwania przed jakimi stoi Polska u progu drugiej dekady XXI wieku. Zaproponowany zestaw działań w ramach celu 3 KSRR wypracowano w oparciu o analizę dotychczasowych doświadczeń w prowadzeniu polityki regionalnej i innych przedsięwzięć ukierunkowanych terytorialnie na poziomie krajowym i regionalnym, zarówno w ramach własnych rozwiązań krajowych, jak i europejskiej polityki spójności.

Wiele obserwacji poczynionych w toku prac nad KSRR dotyczy zagadnień decentralizacji zadań państwa, funkcjonowania modelu zarządzania państwem i procesami rozwojowymi, jakie ukształtowały się w wyniku utworzenia w 1999 roku samorządu terytorialnego na poziomie wojewódzkim oraz wprowadzenia nowych jakościowo relacji pomiędzy uczestnikami gry o rozwój (rząd – samorząd wojewódzki – pozostałe podmioty) po przystąpieniu Polski do UE w ramach realizacji polityki spójności UE.

Według opinii wielu uczestników debaty model ten w dużej mierze wyczerpał swoje możliwości samoregulujące i niezbędna jest, obok zaproponowanych poniżej rozwiązań o charakterze instytucjonalnym, szersza refleksja o charakterze politycznym nad ustrojowymi i finansowymi warunkami funkcjonowania podstawowych aktorów polityki regionalnej i relacjami pomiędzy nimi w realizacji polityki rozwoju. Dotyczy to m.in. sfery relacji **rząd – samorząd wojewódzki**, w tym precyzyjnego określenia relacji Wojewoda – samorząd, które pozwolą na uniknięcie dublowania działań tych dwóch podmiotów, **rząd – inne podmioty**, w tym największe i najsilniejsze miasta, **samorząd wojewódzki - inne podmioty**, w systemie wieloszczeblowego zarządzania polityką rozwoju, który dla sprawnej realizacji celów polityki regionalnej wymaga zapewnienia odpowiedniej koordynacji horyzontalnej i wertykalnej, jak i oparcia relacji między

tymi podmiotami o partnerstwo i współpracę w dążeniu do osiągnięcia wspólnych celów określonych w stosunku do terytorium.

Cel trzeci KSRR nakierowany jest na kreowanie warunków instytucjonalno-prawnych dla realizacji działań prorozwojowych w Polsce przez wzmacnianie wymiaru strategicznego polityki regionalnej, poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne, zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania oraz przez tworzenie sieci współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację tej polityki, co służyć ma zarazem budowaniu kapitału społecznego, jak i wzmacnianiu odpowiednich kompetencji i zdolności do zarządzania rozwojem.

Tylko dzięki wprowadzeniu widocznych zmian jakościowych w wyżej wymienionych obszarach, w tym zmian prawnych i organizacyjnych, możliwe jest utworzenie sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i wdrażania polityk publicznych o wyraźnym wpływie terytorialnym.

Osiąganiu celu 3 KSRR posłuży pełne wykorzystanie doświadczeń strategicznego zarządzania rozwojem, zdobytych w dużej mierze, w procesach programowania i realizacji polityki spójności UE (środki przedakcesyjne, perspektywa finansowa 2004-2006 oraz okres programowania 2007-2013). Odbywać się to będzie poprzez upowszechnianie i stopniowe przeniesienie takich elementów tej polityki jak wieloletnie programowanie interwencji publicznej; koordynowanie wielu instrumentów wdrażanych w wieloszczeblowym systemie zarządzania; monitorowanie przebiegu interwencji na każdym etapie jej realizacji oraz ewaluowanie efektów polityki; na procesy związane z planowaniem i realizacją wszystkich polityk rozwoju mających wpływ terytorialny w Polsce.

KSRR dąży do poprawy jakości interwencji publicznej ukierunkowanej terytorialnie poprzez wykorzystanie doświadczeń polityki spójności UE oraz ściślejsze powiązanie polityki regionalnej z krajowym systemem strategicznego zarządzania rozwojem, w ramach którego wprowadza się jednolite standardy w zakresie programowania rozwoju, monitorowania, ewaluacji i wdrażania działań prorozwojowych. Działania podejmowane w ramach celu trzeciego uzupełniają ten proces zmian organizacyjno-instytucjonalnych przez ściślejsze powiązanie polityki regionalnej z innymi politykami publicznymi, w tym z polityką przestrzenną, zarówno na poziomie strategicznych celów, jak i sposobów realizacji i finansowania oraz przez wprowadzanie nowych narzędzi, mechanizmów oraz rozwiązań systemowych i instytucjonalnych, służących sprawnej i efektywnej realizacji celów rozwoju regionalnego.

Ponadto wprowadzane są instytucjonalne powiązania między podmiotami publicznymi i niepublicznymi działającymi na rzecz rozwoju regionalnego służące kształtowaniu odpowiedniej przestrzeni dla wymiany wiedzy i doświadczeń przez tworzenie platform strategicznej dyskusji, skuteczne wykorzystywanie kanałów przepływu informacji między podmiotami działającymi na różnych szczeblach i wdrażanie programów instytucjonalnej współpracy typu współpraca bliźniacza (*twinning*) w celu rozwijania procesów uczenia się. Dla poprawy efektywności, skuteczności i partnerstwa realizowanej polityki regionalnej tworzone będą sieci współpracy pozwalające na zwiększenie synergii działania przez rozwijanie kultury kooperacji oraz stanowiące kuźnię innowacyjnych rozwiązań, w tym instytucjonalnych.

Jednocześnie KSRR odchodzi od udzielania wsparcia w formie dotacji bezpośrednich, na rzecz większej koncentracji na projektach strategicznych, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju. Takie podejście projektowe będzie upowszechnione zarówno na poziomie krajowym w ramach polityki regionalnej oraz polityk sektorowych o silnym wpływie terytorialnym, jak i na poziomie regionalnym. Celem realizacji zintegrowanego podejścia KSRR promuje rozwiązania oparte na instrumencie grantu globalnego, który posłuży poprawie interwencji publicznej w odniesieniu do różnych obszarów, szczególnie w odniesieniu do obszarów miejskich.

Warunkiem skutecznej realizacji celów KSRR, w tym celu 3, może okazać się opracowanie pakietu rozwiązań instytucjonalno-prawnych, w tym m.in. zmian legislacyjnych dotyczących podziału kompetencji między administracją rządową i samorządową.

Kierunki działań podejmowane w ramach celu 3 dotyczące budowy skutecznego i efektywnego systemu realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie w Polsce obejmują:

- 3.1 Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej
- 3.2 Poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne
- 3.3 Przebudowę i wzmocnienie koordynacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania
- 3.4 Wspomaganie budowy kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej.

Ad 3.1. Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej

Wskazane w diagnozie słabości myślenia strategicznego w Polsce będące wynikiem podejścia sektorowego do programowania i realizacji wsparcia, braku umiejętności współpracy międzysektorowej i międzyszczeblowej, jak i braku dostępu do odpowiednich informacji i danych służących strategicznemu zarządzaniu rozwojem, powodują trudności w określeniu celów rozwojowych, szczególnie w układzie regionalnym, a także niespójność sposobu realizacji polityk oraz niedostateczne powiązanie poziomów: programowania i implementacyjnego. W związku z tym, skuteczne i efektywne prowadzenie polityki regionalnej wymaga wzmocnienia jej strategicznego wymiaru przez tworzenie warunków instytucjonalnych dla kształtowania i rozwijania strategicznego myślenia o rozwoju zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i subregionalnym.

Poprawa strategicznego wymiaru polityki regionalnej umożliwić ma właściwy przebieg procesów programowania i realizacji wsparcia przez wyznaczanie odpowiedniej wizji, kierunków, celów i priorytetów procesów rozwojowych w oparciu o dokonywaną regularnie ocenę trendów rozwojowych, jak i efektów dotychczas przeprowadzonych działań w obszarze rozwoju regionalnego. Wzmacnianie strategicznego wymiaru polityki regionalnej oznacza również koncentrację dotychczas rozproszonych działań ukierunkowanych na terytorium, realizowanych w ramach różnych polityk sektorowych, na osiąganiu strategicznych celów rozwojowych. Służyć temu będzie wprowadzenie systemu strategicznego planowania rozwoju pozwalającego na zaprogramowanie spójnych i komplementarnych działań w ramach różnych strategii i programów dla realizacji wspólnych, średnio i długookresowych celów strategicznych rozwoju kraju i regionów.

W odpowiedzi na słabości dyskusji strategicznej konieczne wydaje się **wzmocnienie roli Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju**, jako strategicznego forum refleksji rządu nad polityką rozwoju, w tym polityką regionalną. Działający pod kierunkiem Prezesa Rady Ministrów od kwietnia 2009 r. Komitet będzie odgrywać istotną rolę w wytyczaniu kierunków rozwoju kraju, monitorowaniu oraz ocenie realizowanych instrumentów polityki rozwoju, decydowaniu o zmianach w funkcjonowaniu mechanizmów zapewniających realizację polityki regionalnej oraz wypracowywaniu rekomendacji dotyczących poprawy realizacji polityk i rozwoju, w tym propozycji modyfikacji działań ukierunkowanych terytorialnie.

W celu stworzenia odpowiedniej przestrzeni dla wymiany wiedzy, doświadczeń i informacji stymulującej strategiczne myślenie o rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i subregionalnym utworzone zostanie również specjalne forum strategicznej dyskusji - **Krajowe Forum Terytorialne** inicjujące debaty na temat strategicznych kierunków i form rozwoju regionalnego oraz wymiaru przestrzennego polityki rozwoju między różnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi zaangażowanymi w działania na rzecz rozwoju. Do jego głównych zadań należeć będzie analiza kluczowych procesów i zjawisk mających wpływ na politykę regionalną, ocena postępu realizacji polityki regionalnej oraz skutków przestrzennych realizacji

polityk sektorowych, jak i formułowanie opinii i rekomendacji w zakresie wymiaru terytorialnego polityk krajowych i UE. Rozwój dyskusji strategicznej na poziomie krajowym przyczyni się do wzmocnienia jej znaczenia również na innych poziomach zarządzania polityką regionalną, powodując w konsekwencji powstawanie podobnych ciał również na szczeblu regionalnym.

Wsparciu dyskusji strategicznej prowadzonej w ramach Krajowego Forum Terytorialnego posłużą wnioski i rekomendacje wynikające ze **strategicznych raportów o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym**⁹⁹ przygotowywane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz analogicznych raportów opracowywanych przez samorządy województw w odniesieniu do danego regionu. Jednocześnie wprowadza się **raporty roczne na temat polityki regionalnej i przestrzennej**, zawierające ocenę postępów realizacji celów polityki regionalnej, określonych w KSRR, w tym wnioski w zakresie oceny sposobu funkcjonowania systemu realizacji polityki regionalnej. Tym samym możliwe będzie sprawne i regularne pozyskiwanie informacji na temat efektywności funkcjonowania systemu instytucjonalnego służącego realizacji polityki regionalnej, co będzie podstawą do formułowania propozycji zmian prawnych i organizacyjnych.

Wymiar strategiczny polityki regionalnej ulegnie wzmocnieniu przez włączenie procesów programowania i koordynacji rozwoju regionalnego w ogólny nurt realizacji działań prorozwojowych w Polsce w ramach krajowego systemu zarządzania rozwojem Polski¹⁰⁰. Oznacza to ściśle powiązanie strategicznych instrumentów planistycznych przygotowywanych w celu realizacji polityki regionalnej z systemem programowania rozwoju kraju przez podporządkowanie celów rozwoju regionalnego średnio- i długookresowym celom strategicznym wyznaczanym na poziomie kraju. Dotyczy to również wpisania celów strategii przygotowywanych przez samorząd lokalny w priorytety rozwojowe określone przez samorząd województwa w celu zapewnienia spójności działań programowanych w odniesieniu do terytorium. Sprzyjać temu będzie ścisła współpraca między samorządem wojewódzkim i lokalnym na etapie przygotowywania dokumentów strategicznych i operacyjno-wdrożeniowych w celu wspólnego określenia celów, priorytetów i przedsięwzięć służących rozwojowi regionalnemu. Polityka regionalna określa cele dla poszczególnych terytoriów, których realizacja jest uzależniona od odpowiedniego planowania finansowego, powiązanego z tymi celami i zaplanowanymi w ich ramach działaniami.

Ponadto, w systemie zarządzania rozwojem polityka regionalna jako polityka o charakterze horyzontalnym pełni szczególną rolę służąc integracji rozproszonych dotychczas działań rozwojowych i ich koncentracji na osiąganiu celów wyznaczonych w odniesieniu do terytoriów zapewniając komplementarność działań podejmowanych w ramach różnych polityk sektorowych i horyzontalnych w odniesieniu do poszczególnych obszarów już na etapie programowania. W szczególności dotyczy to powiązania systemu planowania regionalnego i planowania przestrzennego w celu zapewnienia spójności dokumentów strategicznych i programowych w odniesieniu do przestrzeni na poziomie krajowym i regionalnym. Na poziomie regionalnym oznacza to również konieczność ścisłego powiązania strategii sektorowych np. innowacji czy informatyzacji ze strategią rozwoju województwa w celu koncentracji działań podejmowanych przez samorząd na kluczowych z punktu widzenia rozwoju obszarach strategicznej interwencji.

Dotychczasowe doświadczenia wskazały, że w warunkach postępującej decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi dla zachowania strategicznego wymiaru działań polityki regionalnej na różnych szczeblach niezbędna jest większa aktywność ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w procesach planowania i realizacji polityki regionalnej poprzez przygotowywanie programów rządowych o szczególnym znaczeniu dla realizacji postawionych celów rozwojowych (np. program poświęcony Polsce wschodniej) lub też o specyficznych trudnościach implementacyjnych (specjalne priorytety lub programy adresowane do obszarów

⁹⁹ Zgodnie z art. 35 b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁰⁰ Zgodnego z zapisami dokumentu *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*.

problemowych, programy pomocy publicznej dla pewnych sfer przedsiębiorców, programy przeznaczone na projekty innowacyjne i o większym stopniu ryzyka).

Ad 3.2. Poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne

Poprawie jakości interwencji publicznej ukierunkowanej terytorialnie służy oparcie procesów planowania i realizacji polityk publicznych, na poszczególnych etapach oraz na różnych poziomach zarządzania rozwojem, o wspólne standardy dotyczące strategicznego programowania, monitorowania, ewaluacji i wdrażania działań prorozwojowych. Takie założenie wynika z diagnozy, która wskazuje na brak ciągłości prac programowych, brak powiązań planowania przestrzennego z rozwojem społeczno-gospodarczym, także w układzie regionalnym, oraz na niedostateczne powiązanie poziomu programowania z poziomem implementacyjnym. W efekcie, do osiągnięcia tego celu przyczynia się właściwe ukierunkowanie terytorialne polityk sektorowych oraz ich powiązanie na poziomie celów, priorytetów, jak i sposobów finansowania z polityką regionalną przez proces terytorializacji oraz przez takie instrumenty realizacji polityki regionalnej jak kontrakt terytorialny.

O jakości zarządzania politykami publicznymi decyduje również zwiększenie skuteczności i efektywności mechanizmów wykonawczych polityki regionalnej przez ich reorientację na osiąganie celów rozwojowych mierzonych efektami rzeczowymi. Jak wskazują dotychczasowe doświadczenia z wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce (podobnie jest także w innych krajach), koncentracja uwagi na skuteczności rozumianej jako wydanie wszystkich dostępnych środków europejskich odbywa się z uszczerbkiem dla efektywności tej polityki – rozumianej jako osiąganie zakładanych efektów rzeczowych, czy makroekonomicznych, przy optymalnym poziomie nakładów administracyjnych i finansowych. Problemy wynikające z przeniesienia zarządzania znaczną częścią funduszy strukturalnych na poziom regionalny (takie jak: powolny start programów w niektórych województwach, nadmierne mnożenie procedur, błędy w przygotowywanych kryteriach wyboru projektów) powodują formułowanie negatywnych opinii o skuteczności struktur zarządzających na poziomie krajowym i regionalnym, a tym samym wpływają negatywnie na ocenę całej polityki regionalnej (i pośrednio terytorialnie zorientowanej), jako potencjalnego instrumentu osiągania celów rozwojowych kraju. Zwiększenie skuteczności i efektywności polityki regionalnej jest niezbędne dla udowodnienia jej przydatności jako jednego z podstawowych instrumentów osiągania celów strategicznych rozwoju kraju przez działania ukierunkowane terytorialnie.

Poprawie jakości polityk rozwoju służy **włączenie polityki regionalnej w krajowy system strategicznego zarządzania rozwojem**, który wprowadza jednolite zasady programowania wsparcia oraz wspólne standardy dla instytucji odpowiedzialnych za realizację polityk rozwoju dotyczące sposobu organizacji i przeprowadzania procesów monitorowania, ewaluacji i wdrażania działań prorozwojowych. W tym celu wdrożony zostanie program przygotowania administracji publicznej do kształtowania i prowadzenia polityki zarządzania rozwojem¹⁰¹. W ramach programu będą realizowane kompleksowe działania obejmujące m.in.:

- hierarchizację dokumentów strategicznych i wypracowanie standardów metodologicznych w zakresie diagnozy, programowania, implementacji, monitorowania i ewaluacji,
- uporządkowanie terminologii związanej z programowaniem polityki regionalnej (oraz szerzej polityki rozwoju),
- wypracowanie narzędzi wsparcia dla procesu programowania i monitorowania rozwoju, w tym jednolitego ogólnopolskiego systemu wskaźników kluczowych, istotnego z punktu widzenia diagnozowania i monitorowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego

¹⁰¹ Skierowany do pracowników urzędów administracji publicznej szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego, którzy zajmują się procesami kształtującymi przyszłość i kierują rozwojem kraju, regionu, powiatu, gminy, tj. odpowiadają za przygotowanie strategii, programów czy planów i je realizują.

rozwoju kraju i jego regionów, wykorzystywanego w dokumentach strategicznych realizowanych na poziomie kraju, jak i regionów oraz w systemie obserwatoriów rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym.

Jednocześnie na poziomie krajowym zostaną określone minimalne standardy dla poszczególnych kategorii usług publicznych. (dostęp i jakość), które powinny być zapewnione na obszarze całego kraju.

Postrzeganie polityki regionalnej jako głównego instrumentu osiągnięcia celów rozwoju kraju w układzie terytorialnym (czyli nie tylko w odniesieniu do regionów) pociąga za sobą **konieczność ścisłego powiązania procesów programowania i realizacji działań rozwojowych w ramach różnych polityk sektorowych** w celu takiego ich ukierunkowania, które pozwoli uwzględnić wymiar terytorialny w przygotowywanych przez poszczególne resorty strategiach i programach rozwoju. W tym celu zwiększone zostaną uprawnienia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który dokonywać będzie oceny projektów strategii i programów rozwoju pod kątem ich zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz czuwał będzie nad właściwym ukierunkowaniem terytorialnym dokumentów strategicznych i wdrożeniowych przygotowywanych przez poszczególne resorty poprzez aktywne uczestnictwo w pracach Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju.

Skuteczne wykorzystanie narzędzi realizacji strategicznych celów polityki regionalnej, określonych w odniesieniu do terytorium, wymaga włączenia w realizację nowej polityki regionalnej wydatków publicznych, które odznaczają się znaczącym wpływem terytorialnym. Mimo iż obecnie obowiązujący w Polsce system finansów publicznych uważany jest za silnie scentralizowany, relacja między inwestycjami publicznymi JST a wydatkami publicznymi ogółem jest w naszym kraju wyższa niż średnia w krajach UE-27¹⁰², z kolei wydatki publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym w relacji do całości wydatków publicznych są niewiele niższe niż na poziomie europejskim¹⁰³. W dalszym ciągu usprawnienia wymaga jednak wadliwy system redystrybucji środków, przy jednoczesnej dalszej decentralizacji środków publicznych, który powinien iść w kierunku zwiększenia udziału samorządów w strukturze dochodów i wydatków publicznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu aspektów wyrównawczych. Umożliwi to zwiększenie środków na inwestycje rozwojowe oraz ograniczenie transferów środków wychodzących z danego regionu i powracających do niego pod inną postacią. Jako jeden z rezultatów realizacji celu 3 przewiduje się zatem **dokończenie procesu przebudowy całego systemu dystrybucji terytorialnej polityki rozwojowej**. Zapewni to, zgodnie z zasadą subsydiarności, ustalenie najbardziej efektywnego poziomu wdrożenia działań polityki regionalnej i pomoże dopełnić decentralizację. Proces tzw. „terytorializacji”¹⁰⁴ obejmuje szczegółową analizę mechanizmów dystrybucyjnych polityk sektorowych, ale także działań ministra właściwego ds. finansów publicznych i budżetu, i proponowanie zmian w ich funkcjonowaniu (w odpowiednich ustawach, rozporządzeniach lub innych dokumentach określających zasady ich działania).

Niezbędne jest także odpowiednie uwzględnienie nowego sposobu widzenia polityki regionalnej w przepisach określających sposoby wydatkowania środków publicznych, w tym budżetowych. W chwili obecnej planowanie budżetowe jest w stopniu niewystarczającym powiązane z polityką regionalną. Przejawem tego jest, m.in. rozproszenie dostępnych środków finansowych w ramach różnych pozycji budżetowych. Powszechnym zjawiskiem jest również brak korelacji finansowanych przez nie inwestycji z większymi projektami. Mając na uwadze powyższe, konieczne jest wprowadzenie modyfikacji systemowych w istniejącym porządku prawnym realizacji polityki regionalnej dotyczących przede wszystkim wprowadzenia systemu wieloletniego planowania finansowego oraz racjonalizacji systemu programów wieloletnich, inwestycji wieloletnich oraz innych instrumentów służących finansowaniu inwestycji.

¹⁰² Dla Polski 8,8%, wobec 5,4% w UE-27, za: Szlachta J.: *Wskaźniki decentralizacji inwestycji publicznych w Polsce na tle UE 27*. Prezentacja w Szkole Głównej Handlowej, 2009 r.

¹⁰³ Dla Polski 30,8%, wobec 33,6% w UE-27, *Ibidem*

¹⁰⁴ Patrz rozdział 7.

Także system ewidencji i sprawozdawczości obowiązujący w sektorze finansów publicznych nie jest zdolny do dostarczenia danych obrazujących przepływy środków publicznych w ujęciu regionalnym (terytorialnym). W związku z powyższym konieczne może okazać się opracowanie koncepcji zmian systemu sprawozdawczego finansów publicznych w kierunku nadania mu wymiaru regionalnego (terytorialnego).

Dla poprawy jakości interwencji publicznej ukierunkowanej terytorialnie niezbędna jest **koncentracja procesu realizacji działań prorozwojowych na osiągnięciu rezultatów**, przede wszystkim rzeczowych, przez zastosowanie odpowiednich mechanizmów wykonawczych. W tym celu KSRR wprowadza takie mechanizmy wykonawcze służące zwiększaniu efektywności i skuteczności polityki regionalnej, jak:

- warunkowe przekazywanie środków finansowych,
- szersze niż dotychczas wykorzystywanie rezerw efektywnościowych.

Warunkowe przekazywanie środków finansowych będzie realizowane za pośrednictwem mechanizmu uzależniającego przekazywanie środków w ramach polityki regionalnej od osiągnięcia założonych efektów rzeczowych w określonym czasie, na poziomie programów, kontraktów i projektów. Pozwoli to na zwiększenie nacisku na osiąganie mierzalnych wyników rzeczowych, w odróżnieniu od presji na wydatkowanie środków. Dodatkowy instrument zwiększania efektywności działań prorozwojowych stanowi rezerwa efektywności, będąca mechanizmem premiowania tych podmiotów, które są najbardziej skuteczne w osiąganiu celów rozwojowych na danym poziomie zarządzania. Jako narzędzie pobudzania konkurencji między instytucjami zaangażowanymi w realizację celów rozwojowych, rezerwa efektywnościowa przyczyni się do sprawnej realizacji przedsięwzięć priorytetowych zapewniając jednocześnie koncentrację dodatkowych środków finansowych na najbardziej prorozwojowych działaniach przynoszących wysoką wartość dodaną dla rozwoju regionalnego.

Celem podwyższania jakości zarządzania politykami publicznymi zostaje **utworzony system stałego monitorowania i ewaluacji procesów rozwoju regionalnego i efektów polityki regionalnej w postaci obserwatoriów rozwoju terytorialnego**, obejmujący obserwatorium krajowe oraz, na wzór rozwiązań istniejących już w niektórych województwach, sieć obserwatoriów regionalnych. System obserwatoriów służyć będzie usprawnieniu monitoringu i ewaluacji polityk publicznych mających wpływ terytorialny przez tworzenie elastycznego systemu pozyskiwania i agregowania danych oraz przez wypracowywanie standardów ich wymiany. Powołanie obserwatoriów ma na celu zwiększenie użyteczności badań ewaluacyjnych, przez wykorzystywanie informacji zwrotnych, uzyskanych w procesie stałego zbierania, opracowywania i udostępniania danych, obrazujących zarówno przebieg interwencji publicznych, jak i rozwój sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarach strategicznej interwencji państwa. W efekcie działalność obserwatoriów będzie przyczyniać się do lepszego planowania i realizacji interwencji publicznej ukierunkowanej terytorialnie przez dostarczanie informacji, analiz i ewaluacji polityk publicznych dotyczących postępu realizacji polityki regionalnej oraz scenariuszy dla przyszłości na potrzeby działalności operacyjnej i planowania strategicznego.

Zidentyfikowane w części diagnostycznej niedoskonałości w obszarze wdrażania polityki regionalnej dotyczące dużej liczby podmiotów zaangażowanych w proces realizacji działań prorozwojowych charakteryzujących się różną sprawnością działania wskazuje na konieczność przebudowy systemu wdrażania działań rozwojowych w kierunku wyboru najbardziej efektywnego poziomu wdrażania oraz zapewnienia zbliżonej zdolności instytucjonalnej jednostek składających się na ten system. Służyć temu będzie **proces certyfikacji instytucji wdrożeniowych** przeprowadzany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i samorządy województw. Prowadzić to będzie do utworzenia systemu wsparcia rozwoju regionalnego zrzeszającego instytucje o wspólnych standardach funkcjonowania i świadczonych usług dla beneficjentów polityki regionalnej, zapewniającego dostęp do najwyższej jakości usług o

charakterze doradczym, finansowym i informacyjnym. System ten powinien integrować działalność instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie różnych działań rozwojowych w odniesieniu do terytorium, w tym różnych funduszy unijnych (EFS, EFRR, EFFROW) w celu zwiększenia spójności interwencji ukierunkowanej terytorialnie, poprawy skuteczności i efektywności procesów wdrażania działań rozwojowych oraz polepszenia dostępu beneficjentów do różnych środków przeznaczonych na rozwój. Jednocześnie w sposób szerszy niż dotychczas wykorzystuje on wspólnotowe inicjatywy wykorzystujące instrumenty inżynierii finansowej, tj. JEREMIE JESSICA oraz JASMINE, a także inicjatywę JASPERS oraz instrument finansujący ELENA¹⁰⁵.

W wyniku określenia jednolitych standardów wdrażania osiągnięta zostanie optymalna ilość rozwiązań implementacyjnych o zbliżonej skuteczności i efektywności w kontekście osiągania zakładanych celów rozwojowych. Pozwoli to na uniknięcie sporów na linii rząd - samorząd wojewódzki oraz ograniczy dodatkowe koszty administracyjne wdrażania polityki regionalnej. Jednocześnie spodziewanym efektem reorganizacji będzie określenie najefektywniejszego podziału zadań i kompetencji dla realizacji interwencji publicznej na szczeblu krajowym i regionalnym oraz zmniejszenie liczebności instytucji zajmujących się wdrażaniem polityki regionalnej, przy jednoczesnym optymalnym wykorzystaniu istniejących struktur i zaangażowanych zasobów ludzkich. **Ze względu na dotychczasową mnogość instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki regionalnej** (np. Powiatowe i Wojewódzkie Urzędy Pracy, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz współpracujące z nią Regionalne Instytucje Finansujące, Krajowy i Regionalne Ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego, Ośrodki Doradztwa Rolniczego, agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, regionalne oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także inne), **nie zakłada się tworzenia nowych struktur instytucjonalnych.**

Reorganizacja systemu wdrażania polityki regionalnej na poziomie krajowym w połączeniu z innymi działaniami reformującymi polityki o oddziaływaniu regionalnym, obejmującymi w szczególności zmiany legislacyjno-prawne, doprowadzi do większej koncentracji działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej na szczeblu kraju i usprawni koordynację wymiaru terytorialnego polityk sektorowych.

Działania w ramach tego obszaru problemowego polityki regionalnej będą prowadzone przede wszystkim na poziomie krajowym przez realizację programu przygotowania administracji publicznej do kształtowania i prowadzenia polityki zarządzania rozwojem oraz realizację przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego szeregu działań nastawionych na usprawnianie planowania i realizacji polityk publicznych w ramach systemu zarządzania rozwojem kraju zarówno w sferze prawnej (proces terytorializacji), instytucjonalnej (wzmacnianie mechanizmów wykonawczych), jak i wdrożeniowej (certyfikacja instytucji wdrażających). W działania te w miarę możliwości włączane będą urzędy marszałkowskie w zakresie odpowiadającym ich kompetencjom w zakresie planowania i realizacji działań prorozwojowych w regionie.

Ad 3.3. Przebudowa i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej

Polityka regionalna, ze względu na swój horyzontalny charakter i ukierunkowanie terytorialne, oparta jest o system wieloszczeblowego zarządzania, w którym za realizację celów rozwojowych odpowiadają różne podmioty publiczne i niepubliczne umiejscowione na poszczególnych poziomach terytorialnego podziału państwa. Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją działań w odniesieniu do terytorium wskazują na duże słabości polskiego systemu instytucjonalnego w zakresie koordynacji polityk sektorowych oraz zapewnienia współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w rozwój zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym. W efekcie, złożoność i stopień trudności prowadzenia polityki regionalnej (a

¹⁰⁵ Inicjatywy zostały dokładnie opisane w rozdziale 8. *Ramy finansowe*.

także każdej innej polityki w odniesieniu do terytorium) wymaga zwiększenia jej rangi w systemie polityk publicznych i wzmocnienia nacisku na wprowadzenie mechanizmów koordynacyjnych, zarówno w ramach samej polityki między różnymi szczeblami zaangażowanymi w system realizacji tej polityki, jak i w odniesieniu do innych obszarów interwencji publicznej ukierunkowanej terytorialnie.

W związku z tym, dla sprawnej i efektywnej realizacji polityki regionalnej w Polsce kluczowe jest **zapewnienie skutecznej koordynacji działań podejmowanych przez różne podmioty, na poszczególnych szczeblach zarządzania zarówno w układzie pionowym** przez koordynację działań realizowanych przez rząd, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty polityki regionalnej działające na różnych poziomach systemu, **jak i w układzie poziomym** w odniesieniu do działań programowanych i realizowanych przez różne podmioty zarówno na poziomie krajowym jak i na poziomie regionalnym. Przy czym, dla skutecznej realizacji celów polityki regionalnej istotne jest zapewnienie z jednej strony współpracy między Ministerstwem Rozwoju Regionalnego a innymi resortami w celu koncentracji rozproszonych dotychczas interwencji o oddziaływaniu terytorialnym na obszarach strategicznej interwencji; z drugiej strony zapewnienie ścisłej współpracy samorządu województw z samorządem lokalnym, w tym w szczególności z władzami miejskimi zarówno na etapie programowania wsparcia w ramach polityki regionalnej w celu uzgodnienia wspólnych celów i kierunków działań prorozwojowych, jak i na etapie realizacji konkretnych przedsięwzięć wpisujących się w cele wyznaczane na poziomie regionalnym.

Dla prowadzenia polityki rozwoju w sposób efektywny i spójny **wprowadzone zostają mechanizmy koordynacyjne na szczeblu krajowym i regionalnym** pozwalające na uzgadnianie zakresu interwencji planowanej do realizacji w odniesieniu do terytorium. Wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej wymaga ponadto zwiększenia koordynacji polityk sektorowych ukierunkowanych terytorialnie w zakresie m.in. szybkiego reagowania na bieżące kwestie pojawiające się w trakcie wdrażania tych polityk oraz wypracowywania rozwiązań systemowych, mających na celu likwidację pojawiających się problemów o bardziej strategicznym charakterze¹⁰⁶. Będzie to możliwe dzięki wykorzystaniu takich instytucji o charakterze koordynacyjnym jak Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju oraz komitetów monitorujących działających na szczeblu krajowym i regionalnym.

W celu skutecznej realizacji polityki regionalnej zadania koordynacyjne ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego zostają rozszerzone w odniesieniu do innych polityk, wraz z jednoczesnym wyposażeniem w odpowiednie instrumenty koordynacyjne, dotyczy to między innymi możliwości wydawania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wytycznych w celu zapewnienia jednolitości zasad realizacji polityk ukierunkowanych terytorialnie. Wzmocnienie funkcji koordynacyjnej MRR wymaga także udziału ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w procesie planowania działań rozwojowych w ramach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP)¹⁰⁷, w tym w układzie terytorialnym. Również istotne jest wzmocnienie, na poziomie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, funkcji w zakresie koordynacji polityki regionalnej z politykami regulacyjnymi, tj. pomocy publicznej i zamówień publicznych (we współpracy z innymi ministerstwami, UOKiK, UZP oraz KE). Realizacja funkcji koordynacyjnej przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego może prowadzić do formułowania propozycji dotyczących usprawniania przebiegu procesów rozwojowych w kraju poprzez zmiany o charakterze instytucjonalno-prawnym (np. zmiany ustawy o działach administracji rządowej).

¹⁰⁶ Np. linii demarkacyjnej między krajowymi politykami publicznymi.

¹⁰⁷ Jest to podstawowy dokument określający środki na realizację polityki rozwoju. Zawiera on wieloletnią prognozę środków na realizację działań rozwojowych, finansowanych z budżetu państwa, oraz zestawienie programów rozwojowych przyjętych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o prowadzeniu polityki rozwoju. System wieloletniego planowania finansowego jest powiązany z celami i priorytetami wyznaczonymi na poziomie strategii rozwojowych. Alokacja środków podlega w większej mierze ocenie stopnia zgodności z celami i ocenie skuteczności systemu realizacyjnego.

Na poziomie regionalnym wzmocnione zostaną mechanizmy umożliwiające koordynację działań podejmowanych w ramach różnych polityk w odniesieniu do tych samych terytoriów. Działania samorządu województw w tym zakresie doprowadzą do zapewnienia koncentracji przedsięwzięć rozwojowych na obszarach strategicznej interwencji i ich wzajemnej komplementarności.

Troska o skuteczność i efektywność działań podejmowanych w odniesieniu do terytorium przez różnych aktorów, na różnych poziomach zarządzania rozwojem (krajowym, regionalnym oraz lokalnym) wymaga poszukiwań skutecznych metod ich porozumiewania się w zakresie celów i sposobów ich działania. Jak wskazała diagnoza, z różnych względów dotychczasowe doświadczenia Polski z wdrażaniem koncepcji porozumienia się w oparciu o zawierane w wyniku procesu negocjacyjnego umowy pomiędzy rządem a samorządem województwa nie powiodły się. Niemniej jednak postęp, jaki dokonał się w obszarze zarządzania procesami rozwojowymi w kraju i wspólnego rozumienia celów rozwoju przez różnych aktorów, pozwala podjąć obecnie nową próbę oparcia polityki regionalnej, i szerzej działań ukierunkowanych terytorialnie, o **umowę o charakterze cywilnoprawnym, tzw. kontrakt terytorialny**, który ukierunkuje dotychczas rozproszone działania rozwojowe na osiąganie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do terytorium.

Kontrakt ten będzie służył uzgodnieniu przez rząd i samorząd wojewódzki najważniejszych celów i przedsięwzięć priorytetowych podejmowanych i finansowanych w ramach polityki rozwoju regionalnego. Nowa umowa nie będzie miała charakteru kontraktu totalnego co oznacza, że obejmie jedynie przedsięwzięcia, których realizacja jest kluczowa z punktu widzenia polityki regionalnej prowadzonej przez rząd, jak i polityki rozwoju prowadzonej przez samorządy województw. Dzięki koncentracji uzgodnionych przedsięwzięć na obszarach strategicznej interwencji utrwalona zostanie zasada koncentracji geograficznej i tematycznej, zaś interwencje sektorowe będą w większym stopniu dostosowane do potrzeb regionalnych.

Działania w zakresie wzmocnienia koordynacji wertykalnej i horyzontalnej realizowane będą zarówno przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego odpowiedzialnego za zapewnienie współpracy różnych resortów w ramach Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju oraz koordynującego przygotowanie kontraktu terytorialnego na szczeblu krajowym, jak i przez samorząd regionalny odpowiedzialny za koordynację działań podejmowanych w ramach różnych polityk i na różnych szczeblach w odniesieniu do regionu.

Ad 3.4. Budowanie kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej

Podstawą do pełnego wykorzystania szans rozwojowych określonych dla poszczególnych terytoriów jest kapitał społeczny budowany w oparciu o zaufanie i partnerstwo między wszystkimi uczestnikami gry o rozwój, zarówno publicznymi - bezpośrednio odpowiedzialnymi za realizację misji rozwojowej, jak i wszystkimi innymi partnerami (społecznymi, gospodarczymi, pozarządowymi i z sektora prywatnego) działającymi na rzecz rozwoju regionalnego. Oznacza to, że prowadzenie polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie w sposób skuteczny i efektywny wymaga mobilizacji nie tylko zasobów materialnych (w tym finansowych) ale też niematerialnych (np. wiedzy) i ich koncentrację na najważniejszych priorytetach w celu pełnego wykorzystania potencjałów rozwojowych drzemiących w regionach.

W efekcie procesu decentralizacji nastąpiło zwiększenie roli samorządu województwa, ale w wielu przypadkach rola ta ogranicza się jedynie do podziału środków będących w ich dyspozycji wśród beneficjentów a nie rzeczywistym odgrywaniu roli przywódcy i gospodarza regionu, rozumianego jako wspólnota kulturowa a nie obszar administracyjny. Rodzi to zjawisko klientelizmu, czemu sprzyjają obecne zapisy ustrojowe i brak decentralizacji finansowej środków publicznych zapewniających na każdym szczeblu zarządzania dochody odpowiednie do zadań (bez konieczności otrzymania dotacji i subwencji z poziomu krajowego).

Dla zwiększenia efektywności polityki regionalnej niezbędna staje się zatem bardziej aktywna, i wzmacniająca siłę regionu jako regionalnej wspólnoty samorządowej, rola samorządu województwa, który z „szafarza darów”¹⁰⁸ musi przekształcić się w uznany przez kompetencje (a nie rozporządzane środki czy regulacje prawne) węzeł sieci powiązań społecznych, obejmującej wszystkie instytucje i całe społeczeństwo regionalne.

Drogą do tego jest wzmacnianie i tworzenie nowych mechanizmów partnerstwa, wprowadzanie przejrzystości w działaniach władz publicznych (*visibility*) i odpowiedzialności (*accountability*), co stanowi *de facto* krok w kierunku budowania regionalnego potencjału kapitału społecznego, rozumianego jako dobro tworzące się w procesie historycznego trwania i gromadzenia doświadczeń życia społecznego.

Budowaniu kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego (w sposób komplementarny do działań realizowanych w ramach pozostałych celów KSRR służy **usieciowienie procesów związanych z realizacją działań prorozwojowych** przez tworzenie formalnych i nieformalnych powiązań między różnymi podmiotami zaangażowanymi w działania na rzecz rozwoju, umiejscowionymi na różnych szczeblach zarządzania polityką rozwoju, w tym regionalną – europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, w celu zapewnienia współpracy, koordynacji działań i przepływu informacji między wszystkimi uczestnikami gry o rozwój.

Sieci współpracy, tworzone przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na poziomie krajowym i samorząd województwa na poziomie regionalnym, umożliwić mają włączenie partnerów w procesy realizacji polityki regionalnej obejmujące programowanie, monitorowanie, ewaluację, informowanie i komunikację oraz wdrażanie działań prorozwojowych. Podstawowym warunkiem usieciowienia relacji między podmiotami publicznymi i ich partnerami jest wzmacnianie zdolności partnerów publicznych i prywatnych do samoorganizowania się na rzecz integracji działań podejmowanych na rzecz rozwoju w obszarze ich otoczenia oraz zwiększanie autonomii operacyjnej podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań publicznych. Istotną rolę do odegrania w tym zakresie mają główni aktorzy polityki regionalnej – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego i samorządy województw, których rolą jest kształtowanie warunków dla funkcjonowania sieci współpracy inicjując, wspierając i promując budowanie nowych powiązań, w tym na przykład zawieranie partnerstw wśród lokalnych społeczności, partnerstw publiczno-prywatnych dla wspólnej realizacji zadań, czy sieciowanie partnerów publicznych (władz gminnych, powiatowych, miejskich) w jednym obszarze dla realizacji wspólnych projektów.

Zapewnienie udziału szerokiej reprezentacji podmiotów publicznych i niepublicznych na zasadzie partnerstwa w publicznej debacie na temat rozwoju regionalnego oraz w procesach tworzenia strategii i programów na poziomie regionalnym i krajowym m.in. przez udział w konsultacjach dokumentów strategicznych i operacyjno-wdrożeniowych będzie sprzyjało uzyskiwaniu społecznego konsensusu dla obranych kierunków rozwoju danego terytorium, a w konsekwencji mobilizacji i koncentracji wysiłków na osiąganiu wspólnie wyznaczonych celów rozwojowych, co zwiększa efektywność całego systemu realizacji polityki zorientowanej terytorialnie. Identyfikacja społeczeństwa danego regionu z wizją, celami i priorytetami rozwojowymi przyczynia się również do budowania tożsamości regionalnej wpływając pozytywnie na rozwój kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów w realizację polityki rozwoju pozwoli, z jednej strony, na skuteczne wdrażanie przedsięwzięć prorozwojowych, przez łączenie różnych zasobów (państwowych/prywatnych, rządowych/samorządowych) dla realizacji wspólnych celów, z drugiej strony na zwiększenie zaufania między uczestnikami gry o rozwój, w szczególności między przedstawicielami administracji publicznej a partnerami pozarządowymi, przez uzależnienie sukcesu wspólnie realizowanych działań od partnerskiej współpracy.

¹⁰⁸ Pojęcie „szafarza darów” jako instytucji, której uwaga skupiona jest w większym stopniu na administrowaniu środkami niż na zarządzaniu rozwojem, pochodzi z publikacji „Szafarze darów europejskich” autorstwa P. Swianiewicza, M. Lackowskiej, J. Herbsty oraz A. Mielczarka, SCHOLAR 2008.

Wsparciem dla budowy zaufania i partnerstwa będzie **zwiększenie przepływu informacji między aktorami polityki regionalnej**, zarówno w relacjach krajowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, jak i międzynarodowych przez tworzenie platform dyskusji, systemu przekazywania informacji i „dobrych praktyk” oraz kanałów wymiany wiedzy, doświadczeń, pomysłów i koncepcji na temat rozwoju regionalnego. W ten sposób sieci współpracy kreują odpowiednią przestrzeń dla tworzenia i rozwoju nowych, innowacyjnych rozwiązań dotyczących przede wszystkim poprawy sposobu realizacji działań rozwojowych w celu przewycięzania inercji instytucjonalnej. W związku z tym główne podmioty rozwoju regionalnego będą promować innowacyjność rozwiązań i eksperymentowanie w procesach rozwojowych zapewniając odpowiednie bodźce uczestnikom procesów rozwojowych dla poszukiwania i wdrażania nowych rozwiązań instytucjonalnych. Przy czym, eksperymentowanie będzie dotyczyło przede wszystkim pilotowania innowacyjnych interwencji, wdrażania przedsięwzięć używając różnych terytorialnych podejść (np. sieci funkcjonalnych powiązań miasto - wieś), stosowania eksperymentalnych mechanizmów wykonawczych i nowych metod włączania partnerów w procesy realizacji celów rozwoju regionalnego. Dodatkowo promowane będą działania z zakresu „eksperymentalizmu instytucjonalnego” polegające na realizacji nowatorskich, efektywnych działań o charakterze miękkim, wpływających na podniesienie zdolności administracyjnej do zarządzania rozwojem.

Usieciowienie procesów rozwojowych sprzyja również **procesowi uczenia się, niezbędnego dla zapewnienia długofalowego powodzenia procesów rozwojowych**, ułatwiając wymianę wiedzy, doświadczeń i informacji między uczestnikami gry o rozwój. W szczególności dotyczy to przepływu wiedzy między krajowym, regionalnym i lokalnym szczeblem zarządzania polityką regionalną w oparciu o programy służące wymianie doświadczeń, tzw. „*benchlearning*”, programy typu *twinning* w relacjach kraj-region oraz region-wspólnoty lokalne oraz o programy zwiększające mobilność pracowników w kraju między różnymi szczeblami terytorialnego podziału państwa i międzynarodowo między administracją polską a służbami publicznymi innych państw UE poprzez staże i wymiany pracowników. Podstawą wsparcia dla właściwego przebiegu procesów uczenia się jest **umiejętne wykorzystanie wyników procesu ewaluacji** przez zastosowanie rozwiązań z zakresu polityki spójności UE dotyczących udostępniania wyników badań ewaluacyjnych (organizacja spotkań i dyskusji, prowadzenie bazy wiedzy, podręczniki, itp.) **oraz umiejętne zarządzanie wiedzą** przez upowszechnienie dorobku ekspertów, praktyków i instytucji naukowych, opracowanie katalogu dobrych praktyk oraz udostępnienie portalu integrującego tematykę i narzędzia służące prowadzeniu skutecznych i efektywnych działań rozwojowych. Upowszechnieniu wiedzy na temat rozwoju regionalnego służyć będzie między innymi, działalność obserwatoriów polityk rozwoju. Taki system udostępniania i upowszechniania wiedzy tworzy warunki do sieciowania podmiotów zaangażowanych w rozwój regionalny, a jego nieformalny charakter zapewnia możliwość stałego włączania nowych partnerów i rozprzestrzeniania informacji w sposób szybki i efektywny, co przyczynia się do budowy partnerskiego modelu państwa.

Sieci współpracy nie mogą sprawnie funkcjonować bez zapewnienia odpowiednich zdolności podmiotów biorących udział w procesach rozwojowych do programowania i realizacji działań rozwojowych oraz umiejętności do nawiązywania współpracy, zapewnienia koordynacji działań oraz korzystania z kanałów przepływu informacji, w szczególności w oparciu o technologie informacyjno-komunikacyjne. W tym celu **program przygotowania administracji publicznej do kształtowania i prowadzenia polityki zarządzania rozwojem** opracowany i realizowany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego zakłada realizację procesu edukacyjnego i szkoleniowego administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem w nowoczesnej formule przez rozwijanie wiedzy, umiejętności i postaw urzędników na wszystkich szczeblach zarządzania rozwojem. Ponadto, podobne programy szkoleniowe nastawione na wzmacnianie potencjału i zdolności do współpracy i prowadzenia działań publicznych, w tym rozwojowych realizowane będą także w stosunku do partnerów działających na rzecz rozwoju regionalnego

spoza sfery administracji publicznej. W podnoszeniu sprawności administracji publicznej w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki zarządzania rozwojem ważnym instrumentem jest uczenie się przez całe życie (*lifelong learning*). W ramach działań podnoszących sprawność administracji rozszerzone zostaje podejście do uczenia się i jego obecność w zadaniach wszystkich resortów oraz w zadaniach administracji samorządu terytorialnego, jak również spójność efektów uczenia się w różnych sektorach i branżach oraz w różnych układach terytorialnych. Główni aktorzy polityki regionalnej (administracja rządowa i samorządowa, organizacje społeczne) są jednocześnie organizatorami jak i adresatami działań dotyczących uczenia się przez całe życie. Procesowi budowania odpowiedniej zdolności do prowadzenia działań prorozwojowych, w szczególności na szczeblu lokalnym, sprzyja również odpowiednio zaplanowany proces wymiany wiedzy, doświadczeń i informacji.

W ramach celu 3 zakłada się również realizację działań zmierzających do budowy kapitału społecznego na obszarach wiejskich poprzez aktywizację ludności zamieszkującej te obszary, w oparciu o doświadczenia pozyskane dzięki realizacji osi Leader w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dzięki zastosowaniu podejścia terytorialnego, możliwe jest precyzyjne określenie występujących na danym obszarze problemów, oraz lepszy dobór środków zaradczych.

Działania podejmowane na rzecz budowania kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego podejmowane są przede wszystkim na szczeblu regionalnym przez samorządy województw tworzące warunki dla usieciowienia współpracy w regionie. Wsparcie to zostanie uzupełnione przez działania inicjujące, promujące i wspierające rozwój współpracy, partnerstwa, procesu uczenia się, wymiany wiedzy i doświadczeń oraz eksperymentowania podejmowane na szczeblu krajowym.

Miary sukcesu realizacji celu 3 KSRR to m.in.:

- poprawa jakości debaty na temat strategicznych kierunków i form rozwoju regionalnego między różnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi zaangażowanymi w działania na rzecz rozwoju,
- uporządkowanie i zmniejszenie sektorowości interwencji publicznych poprzez zwiększenie udziału wydatków przeznaczonych na realizację celów wyznaczonych w odniesieniu do terytoriów,
- rozwój współpracy pomiędzy głównymi podmiotami polityki regionalnej (rząd, samorząd województwa) przy większym zaangażowaniu innych podmiotów publicznych (samorząd lokalny) oraz niepublicznych,
- usieciowienie relacji pomiędzy władzami publicznymi w systemie wieloszczeblowego zarządzania na rzecz realizacji wspólnych celów rozwojowych w odniesieniu do terytoriów i zwiększenie wymiany doświadczeń oraz wiedzy między nimi,
- upowszechnienie wśród głównych aktorów polityki regionalnej uczenia się przez całe życie jako instrumentu poprawiania jakości zarządzania politykami publicznymi,
- wzrost liczby partnerstw lokalnych i publiczno-prywatnych przyczyniających się do realizacji wspólnych przedsięwzięć w jednym obszarze i ich większej integracji.

6.3. Cele KSRR w układzie trzech wymiarów strategii: regiony – miasta – obszary wiejskie

KSRR 2010-2020 *regiony – miasta – obszary wiejskie* wskazuje główne ogniwa rozwoju, do których odnosi się polityka regionalna. Lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych potencjałów poprzez tzw. podejście terytorialne jest istotą nowej polityki regionalnej, która integruje różne instrumenty i dostosowuje je do cech terytoriów. Polityka regionalna wspiera rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych i zwiększanie spójności wewnątrzregionalnej poprzez **budowanie i rozwijanie powiązań funkcjonalnych między obszarami** o największych potencjałach rozwojowych (najczęściej najbardziej zurbanizowanymi) a terytoriami cechującymi się barierami rozwojowymi. Związki te dotyczą nie tylko powiązań transportowych, lecz również gospodarczych, naukowych, społecznych, kulturalnych, instytucjonalnych. Budowanie i rozwijanie tych związków dotyczy zwłaszcza relacji między miastami a obszarami wiejskimi, których szczególna sytuacja wynika z różnych czynników rozwojowych.

Regiony

KSRR określa polskie regiony jako podstawowy punkt odniesienia polityki regionalnej. Region traktowany jest jako główny element struktury przestrzennej kraju, wyróżniony po pierwsze administracyjnie, a po drugie rozumiany funkcjonalnie – jako jednostka charakteryzująca się własną tożsamością, o specyficznym zespole cech społeczno – gospodarczych, z miastem wojewódzkim powiązanym z resztą sieci osadniczej.

Polityka regionalna **wspiera rozwój wszystkich polskich regionów**, bez względu na stopień ich zamożności. Dzięki integrującemu podejściu wielosektorowemu, polityka regionalna stanowi uniwersalne narzędzie wykorzystania i wzmacniania regionalnych potencjałów rozwojowych. W latach 2010-2020 główny akcent położony będzie na tworzenie warunków do jak najszerzego rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych z głównych ośrodków na przestrzeń całych regionów. Służyć będą temu wszystkie działania celu 1, w których z jednej strony podkreśla się wagę wzmacniania regionów tam, gdzie skupiają się czynniki decydujące o ich konkurencyjności (ośrodki wojewódzkie – kierunek 1.1), a z drugiej strony wprowadza się spójny zestaw działań nakierowanych na tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji na obszary poza ośrodkami wojewódzkimi (kierunek działań 1.2). Działania na rzecz rozprzestrzeniania procesów rozwojowych, wskazane w opisie celu 1 KSRR, obejmują tworzenie i poprawianie połączeń komunikacyjnych dla zwiększania dostępności komunikacyjnej, wspieranie istniejącej sieci osadniczej regionów – w tym szczególnie miast subregionalnych i obszarów wiejskich, a także wykorzystanie i wzmacnianie konkurencyjności w oparciu o specjalizacje terytorialne.

Komplementarnie do ww. dwóch kierunków działań, polityka regionalna obejmować będzie wybrane działania tematyczne o zasięgu horyzontalnym, obejmujące cały obszar regionów.

KSRR przewiduje również działania nakierowane na wzmacnianie spójności międzyregionalnej i wewnątrzregionalnej. Odpowiednie działania celu 2 odnoszą się do wzmacniania istniejącej sieci miast i wspomagania urbanizacji, rozwoju zasobów ludzkich i kapitału społecznego, rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzenie infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększania poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy. Ważnym czynnikiem zwiększania spójności w wymiarze społecznym jest zwiększanie dostępu i podnoszenie jakości usług publicznych warunkujących możliwości rozwoju.

Ważnym czynnikiem rozwoju regionów jest ich zdolność instytucjonalna, stąd też specjalny cel KSRR - „sprawność” (cel 3). Działania w ramach tego celu, dotyczące lepszego gospodarowania środkami publicznymi, ze strategicznym podejściem na każdym poziomie, przy rozwijanych sieciach partnerstw i wielopoziomowego zarządzania, w sposób znaczący poprawią jakość polityk rozwojowych realizowanych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.

Miasta

W KSRR stolice regionów postrzegane są jako główne centra rozwoju regionów, które w największym stopniu przyczyniają się do budowania siły konkurencyjnej regionu. Dzięki silnym miastom, skupiającym nowoczesne i konkurencyjne przedsiębiorstwa, oferującym miejsca pracy, wysokiej jakości usługi edukacyjne i kulturalne, wzmacniana będzie pozycja każdego z regionów oraz zwiększany będzie zasięg pozytywnego oddziaływania na cały obszar województwa. Wspieranie ośrodków miejskich jest jednym z podstawowych kierunków polityki regionalnej, ponieważ silne miasta decydują o pozycji konkurencyjnej całych regionów w wymiarze międzynarodowym i krajowym. Wsparcie skierowane do miast służy budowaniu siły konkurencyjnej całych regionów, wzmacnianiu ich znaczenia międzynarodowego i krajowego oraz wzmacnianiu regionalnej sieci osadniczej.

Pozostałe miasta (ośrodki subregionalne) stanowiące sieć uzupełniającą strukturę osadniczą regionu również są polem interwencji polityki regionalnej. Polityka regionalna oddziaływać będzie na zwiększenie znaczenia gospodarczego i społecznego miast subregionalnych dla zapewnienia bardziej efektywnego wykorzystania potencjału całego regionu. Ośrodki subregionalne, stanowiące lokalne centra rozwoju, wspierane będą w zakresie integracji przestrzennej, społecznej i gospodarczej, zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej, rozwój rynku pracy, poprzez wspomaganie otoczenia biznesu oraz rozwój funkcji gospodarczych o ponadlokalnym obszarze oddziaływania. Ważnym aspektem wspierania miast subregionalnych jest rozwijanie oferty wysokiej jakości usług publicznych. Dotyczy to głównie edukacji na poziomie średnim i wyższym zawodowym, ochrony zdrowia oraz kultury.

Uzupełniając do działań celu 1 („konkurencyjność”), miasta będą również adresatem interwencji polityki regionalnej w ramach celu 2 („spójność”). Zbyt słaba sieć miejska w Polsce wschodniej implikuje konieczność specjalnego wsparcia dla zapoczątkowania trwałej restrukturyzacji tej części kraju. Ponadto, nawet w najbardziej rozwiniętych i największych ośrodkach miejskich znajdują się dzielnice biedy, zdegradowane obszary oraz miejsca, które pilnie wymagają działań rewitalizacyjnych. Specjalny kierunek działań poświęcony temu obszarowi problemowemu (2.3) obejmuje zintegrowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne i restrukturyzacyjne na tych obszarach miast, oparte na precyzyjnie określonych, partnerskich planach rewitalizacji.

Obszary wiejskie

Obszary wiejskie w KSRR postrzegane są w sensie funkcjonalnym, nie tylko jako obszary o funkcji rolniczej. Planowana interwencja polityki regionalnej odnosi się do różnych typów obszarów wiejskich i będzie zróżnicowana nie tylko w zależności od funkcji i stopnia ich rozwoju, ale również w zależności od położenia wobec ośrodków miejskich. W związku z tym działania polityki regionalnej dla rozwoju obszarów wiejskich nakierowane będą na różne typy obszarów wiejskich. Należą do nich: (a) zurbanizowane obszary wiejskie, znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie największych miast, gdzie konieczna jest zwłaszcza poprawa sytuacji przestrzennej oraz działania integrujące z obszarami miast, wskazane w działaniach 1.1.1 i 1.1.2; (b) obszary wiejskie w zasięgu oddziaływania największych ośrodków, w których czynniki i zjawiska rozprzestrzeniania procesów rozwojowych są silne, co wpływa na zróżnicowaną strukturę gospodarczą i względnie dobrą strukturę społeczną tych obszarów lecz konieczne jest wspomaganie rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych; oraz (c) obszary wiejskie położone peryferyjnie, na których oddziaływanie największych ośrodków miejskich jest nikłe, co powoduje konieczność interwencji przełamującej utrzymywanie się szeregu niekorzystnych zjawisk społecznych, niekorzystną strukturę gospodarczą i utrudniony dostęp do usług publicznych.

Przekrojowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich w KSRR wynika z uwzględnienia ich różnorodności i jest ukierunkowane z jednej strony na jak najlepsze wykorzystanie potencjałów rozwojowych najbardziej rozwiniętych obszarów wiejskich i zwiększanie potencjału do absorpcji procesów rozwojowych (służyć temu będzie rozwijanie powiązań funkcjonalnych z miastami), z drugiej strony odnosi się do specjalnego traktowania tych terenów wiejskich, które odznaczają się

najgorszym dostępem do usług publicznych, które warunkują możliwości rozwojowe. Silnie zaakcentowana została w KSRR konieczność zwiększania dostępu do usług publicznych oraz podnoszenia ich jakości na najbardziej problemowych obszarach wiejskich. Wsparcie w ramach polityk regionalnej będzie dopasowane do szczególnej sytuacji każdego terytorium.

Obok specjalnego kierunku w ramach celu 1 (1.2.3) i specjalnych kierunków działań celu 2 (szczególnie 2.2), większość działań realizujących cel strategiczny KSRR wpływać będzie pozytywnie na rozwój obszarów wiejskich. Są to m.in. działania zwiększające dostępność komunikacyjną, rozwój instytucji otoczenia biznesu, wspieranie specjalizacji, działania horyzontalne w zakresie kapitału ludzkiego, intelektualnego i społecznego, wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego.

Polityka regionalna w odniesieniu do obszarów wiejskich będzie zbieżna i ściśle zintegrowana z pozostałymi politykami rozwojowymi, w tym w szczególności z polityką rolną, gospodarczą, społeczną, edukacyjną, środowiskową i transportową.

Tabela 3. Cele KSRR w układzie trzech wymiarów strategii: regiony – miasta – obszary wiejskie

| | REGIONY | MIASTA | OBSZARY WIEJSKIE |
|----------------------------------|---|--|---|
| Cel 1 KONKURENCYJNOŚĆ | <p>Zwiększanie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów – jeden z głównych czynników rozprzestrzeniania procesów rozwojowych</p> <p>Tworzenie warunków do absorpcji innowacji</p> <p>Zasoby ludzkie</p> <p>Kapitał intelektualny i społeczny</p> <p>Wykorzystanie i wzmacnianie specjalizacji regionalnych</p> <p>Klastry</p> <p>Wzmacnianie miast subregionalnych</p> <p>Tworzenie warunków przyjaznych dla inwestorów i przedsiębiorców – finanse, usługi IOB</p> <p>Dywersyfikacja i efektywne wykorzystanie energii</p> | <p>Wzmacnianie obszarów funkcjonalnych wszystkich ośrodków wojewódzkich</p> <p>Warszawa – ośrodek stołeczny</p> <p>Tworzenie warunków do rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na całe regiony</p> <p>Rozwój i uzupełnianie funkcji metropolitalnych</p> <p>Wspomaganie procesów urbanizacyjnych</p> <p>Poprawa połączeń między ośrodkami wojewódzkimi</p> <p>Integrowanie funkcjonalnych obszarów miejskich</p> <p>Wspieranie rozwoju i znaczenia miast subregionalnych</p> <p>Innowacyjność – tworzenie</p> <p>Nauka</p> <p>Umiejscowienie</p> <p>Współpraca między miastami - sieciowanie</p> | <p>Tworzenie warunków dla integracji funkcjonalnej z miastami - włączenie obszarów wiejskich otaczających miasta w procesy rozwojowe</p> <p>Rozwijanie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich</p> <p>Zwiększanie wykorzystania zasobów ludzkich – zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej (w tym wahadłowej)</p> <p>Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego</p> <p>Rozwój miast powiatowych – lokalnych ośrodków rozwoju</p> <p>Tworzenie warunków do zwiększania inwestycji pozarolniczych</p> <p>Rozwój lokalny dla poprawy jakości życia, atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej</p> |
| Cel 2 SPÓJNOŚĆ | <p>Spójność kraju - regiony Polski Wschodniej – nadal najstabilniej rozwinięta część kraju</p> <p>Spójność wewnątrzregionalna – koncentracja na najbardziej zapóźnionych podregionach</p> <p>Obszary przygraniczne – dostępność, rozwój wspólnej infrastruktury, integracja gospodarcza i społeczna</p> | <p>Wzmacnianie istniejącej sieci miast, szczególnie w Polsce wschodniej</p> <p>Restrukturyzacja miast tracących funkcje gospodarcze</p> <p>Rewitalizacja – jednocześnie przestrzenna, gospodarcza i społeczna</p> <p>Wzmacnianie sieci miejskiej Polski wschodniej</p> | <p>Zapóźnione obszary wiejskie – restrukturyzacja społeczna i gospodarcza i przestrzenna</p> <p>Poprawianie dostępu do usług publicznych i ich jakości</p> <p>Zwiększanie dostępu do szerokopasmowego Internetu i e-usługi</p> <p>Przeciwdziałanie wykluczeniu z procesów rozwojowych obszarów skrajnie peryferyjnych</p> <p>Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, integracja społeczna</p> |
| Cel 3 SPRAWNOŚĆ | <p>Wzmacnianie strategicznego podejścia na wszystkich szczeblach</p> <p>Lepsze ukierunkowanie terytorialne środków publicznych</p> <p>Mechanizmy koordynacyjne, w tym zarządzanie wieloszczeblowe</p> <p>Budowanie kapitału społecznego przez sieci współpracy między aktorami polityki regionalnej</p> | | |

6.4. Wskaźniki monitorowania KSRR 2010-2020

Konsekwencją wyznaczania celów polityki rozwoju w stosunku do terytoriów jest przyjęcie odpowiedniego poziomu terytorialnego dla monitorowania ich realizacji. Efekty interwencji publicznej w stosunku do terytoriów oraz trendy rozwojowe na danych terytoriach monitorowane są w szczególności w odniesieniu do następujących przestrzennych poziomów agregacji danych:

a) obszary wyznaczone ze względu na zakres przestrzenny (z wykorzystaniem funkcjonującej w Polsce Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych - NTS): obszar Polski, województwa - NTS 2, podregiony (grupy powiatów) - NTS 3, powiaty - NTS 4, gminy - NTS 5.

b) obszary wyznaczone ze względu na rodzaj terytorium: - np. w układzie: funkcjonalne obszary ośrodków wojewódzkich - pozostałe obszary, obszary strategicznej interwencji.

Podstawowymi wskaźnikami monitorującymi realizację KSRR są wielkości odzwierciedlające wzrost, zatrudnienie oraz spójność społeczno-gospodarczą (*core indicators*). Pozostałe zaproponowane wskaźniki mają charakter otwarty tzn. będą na bieżąco dostosowywane, w zależności od potrzeb. Kierunki zmian w zakresie monitorowanych zjawisk determinują założenia poszczególnych celów stąd w niektórych przypadkach stanem docelowym jest obniżenie danej wielkości w czasie.

Tabela 4. Wskaźniki monitorowania KSRR (wzrost, zatrudnienie, spójność w przekroju terytorialnym)

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym (2008 r.) | Wartość w roku docelowym 2020 ¹⁰⁹ | Źródło |
|--|-----------------|-----------------------|---|--|--------|
| Wzrost | | | | | |
| PKB <i>per capita</i> (w cenach bieżących) -Polska=100 -zmiana wartości bezwzględnej oraz wskaźnika relacji wartości w danym województwie do średniej wartości w kraju w ciągu ostatnich 3 i 5 lat | zł, % | NTS 2, NTS 3 | 30 872,8* | 68 472,4 | GUS |
| Wskaźnik realnego wzrostu dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych | % | NTS 2 | - | 19,1 | GUS |
| Struktura wartości dodanej brutto według rodzajów działalności (rolnictwo, przemysł i budownictwo, usługi, w tym rynkowe) | % | NTS 2 | rolnictwo: 4,3*, przemysł i budownictwo: 30,8*, usługi: 64,9* | rolnictwo: 3,3, przemysł i budownictwo: 31,8, usługi: 64,9 | GUS |
| Nakłady ogółem na B+R w relacji do PKB, w tym ponoszone przez: — sektor przedsiębiorstw | % | NTS 2 | 0,6* 0,2* | 1,4 0,8 | GUS |
| Wydajność pracy (wartość dodana brutto na 1 pracującego) ogółem i według | tys. zł | NTS 2 | 75,6* | 137,6 | GUS |

¹⁰⁹ Metoda szacowania wartości w worku docelowym jest podana przy danym wskaźniku w aneksie statystycznym.

| | | | | | |
|--|----------------------------|-------------------------|---|---|----------------------------|
| rodzajów działalności (rolnictwo, przemysł i budownictwo, usługi, w tym rynkowe) | | | | | |
| Zatrudnienie | | | | | |
| Wskaźnik zatrudnienia (liczba pracujących w wieku 18-59/64 lata w % ogólnej liczby ludności w tym wieku) - w tym wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata, | % | UE-27, Polska, NTS 2 | 64,9 | 64,3 | GUS (BAEL), Eurostat |
| Struktura pracujących wg rodzajów działalności (rolnictwo, przemysł i budownictwo, usługi, w tym rynkowe) | % | NTS 2 | rolnictwo: 14,0 przemysł i budownictwo: 31,9, usługi: 54,1 | rolnictwo: 5,8, przemysł i budownictwo: 33,0, usługi: 61,2 | GUS (BAEL) |
| Stopa bezrobocia wg BAEL | % | NTS 2 | 7,1 | 7,3 | GUS (BAEL) |
| Spójność | | | | | |
| PKB <i>per capita</i> (w PPS) UE-27=100 | % | Polska, NTS 2 | 54,4* | 74,3 | GUS, Eurostat |
| PKB <i>per capita</i> województw Polski wschodniej (w cenach bieżących) -Polska=100 | % | NTS 2 | 71,3* | 71,4 | GUS |
| Przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji na 1 osobę w gospodarstwach domowych | zł | NTS 2 | 1006,6 | 1550,1 | GUS |
| Udział ludności w wieku 15-64 z wykształceniem wyższym w ludności w tym wieku ogółem - różnica w stosunku do średniej krajowej | % punkty procentowe | NTS 2 | 16,5 | 24,4 | GUS (BAEL) |
| Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych | % | NTS 2 | 17 | - | GUS (EU-SILC) |

* dane za 2007 rok

Tabela 5. Wskaźniki monitorowania celu 1 KSRR - Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym (2008 r.) | Wartość w roku docelowym 2020 | Źródło |
|---|--|-----------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------|
| Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych | | | | | |
| Wskaźnik koncentracji PKB w funkcjonalnych obszarach ośrodków wojewódzkich (FOOW) ¹¹⁰ - województwo=100 - Polska=100 | % | FOOW ¹¹¹ | 50,8 | 51,6 | GUS |
| Wskaźnik koncentracji zatrudnienia ¹¹² - udział pracujących w FOOW - województwo=100 - Polska=100 | % | FOOW | 48,8 | 50,2 | GUS |
| Ranga miasta wojewódzkiego wg kryteriów MEGA w klasyfikacji ESPON - Słabe - Potencjalne - Silne | liczba miast w poszczególnych grupach klasyfikacji | miasta wojewódzkie | 7 1 0 | 9 6 1 | ESPON |
| Imprezy oświatowe w muzeach na 10000 mieszkańców w FOOW - województwo=100 - Polska=100 | liczba, % | FOOW | 42,8 | 49,7 | GUS |
| Zwiedzający muzea i oddziały na 10000 mieszkańców w FOOW - województwo=100 - Polska=100 | | | 8124,8 | 9508,1 | |
| Wystawy w obiektach działalności wystawienniczej w FOOW (polskie w kraju, polskie za granicą, zagraniczne w Polsce, międzynarodowe w Polsce) - województwo=100 - Polska=100 | liczba, % | FOOW | 2346 89 187 114 | 2815 107 224 137 | GUS |
| Podstawowa klasa kreatywna (Core Creativity Class) (procent populacji w wieku 15-64 lat) | % | NTS 2 | 5,9 | 6,5 | Eurostat LFS |

¹¹⁰ Udział PKB tworzonego w funkcjonalnym obszarze ośrodków wojewódzkich oszacowano przez zaliczenie do tego obszaru: miasta wojewódzkiego oraz przyległych powiatów o gęstości zaludnienia powyżej 150 osób/km². Następnie obszarowi funkcjonalnemu przyporządkowano wielkości PKB poszczególnych NTS 3 na podstawie proporcji liczby ludności miasta wojewódzkiego oraz powiatów o gęstości zaludnienia powyżej 150 osób/km² w ludności całego województwa. Konieczność szacowania PKB wynika z tego, że najniższym poziomem statystycznym, dla którego liczone jest PKB jest NTS 3, natomiast nie wszystkie miasta wojewódzkie stanowią odrębną jednostkę NTS 3

¹¹¹ Pojęcie funkcjonalnego obszaru ośrodków wojewódzkich (FOOW) zostało wprowadzone w celu podkreślenia znaczenia obszarów poza administracyjnymi granicami miast wojewódzkich, powiązanych ściśle zależnościami społeczno-gospodarczymi z miastami wojewódzkimi. W związku z tym, dla potrzeb monitorowania przyjęto określenie FOOW jako zwarty obszar powiatów sąsiadujących z ośrodkiem wojewódzkim o gęstości zaludnienia powyżej 150 osób/km², w celu uwzględnienia roli potencjału ludnościowego obszarów otaczających miasta wojewódzkie we wzmacnianiu funkcji metropolitalnych. Administracyjny poziom wyznaczania FOOW w oparciu o powiaty został podyktowany w znacznym stopniu dostępnością danych.

¹¹² w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym (2008 r.) | Wartość w roku docelowym 2020 | Źródło |
|---|-----------------|-----------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| Liczba przewozów pasażerskich na w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich - Polska=100 | liczba | NTS 2 | 174,5 | 226,8 | GUS |
| Wskaźnik urbanizacji (rozumiany jako odsetek ludności mieszkającej w gminach o gęstości zaludnienia powyżej 150 os/km ²) | % | NTS 2 | 59,9 | 65,0 | GUS |
| Liczba obsługiwanych pasażerów w portach lotniczych | liczba | porty lotnicze | 20 771 172 | 40 983 484 | Urząd Lotnictwa Cywilnego |
| Połączenie miast wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami | liczba | kraj | 6/18 | 18/18 | GDDKiA |
| Połączenie wszystkich ośrodków wojewódzkich liniami kolejowymi zmodernizowanymi co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich rzędu 100 km/h | liczba | kraj | 4/18 | 18/18 | PLK SA / Ministerstwo Infrastruktury |
| Tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji na obszary poza ośrodkami wojewódzkimi | | | | | |
| Udział pracujących wyjeżdżających do pracy z danego powiatu w zatrudnionych ogółem w powiecie | % | NTS 2, FOOW, NTS 4 | 9,3% (FOOW) | 9,3% (FOOW) | GUS |
| Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto - w tym w miastach na prawach powiatu poza FOOW w stosunku do miast wojewódzkich | zł, % | NTS 2, FOOW, NTS 4 | 3474,3 (FOOW) | 5350,5 (FOOW) | GUS |
| Odsetek bezrobotnych zarejestrowanych długotrwale (powyżej 12 m-cy) pozostających bez pracy - w tym na obszarach poza FOOW w stosunku do FOOW | % | NTS 2, FOOW, NTS 4 | 30,6 (FOOW) | 15,3 (FOOW) | GUS |
| Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich | % | NTS 2 | 57,9 | 68,0 | PAN |
| Zgony na 1000 ludności Struktura zgonów wg przyczyn | liczba, % | NTS 4 | 10,2 | 11,1 | GUS |
| Budowa podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne | | | | | |
| Absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem) | % | NTS 2 | 18,2 | 27,0 | GUS |
| Udział osób w wieku 25-64 lata uczestniczących w kształceniu ustawicznym w ogólnej liczbie ludności w tym wieku | % | NTS 2 | 4,7 | 10,0 | GUS |

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym (2008 r.) | Wartość w roku docelowym 2020 | Źródło |
|---|-----------------|-----------------------|---|---|--------|
| Liczba podmiotów zaliczanych do III sektora (fundacje, stowarzyszenia, organizacje społeczne) na 1000 mieszkańców ¹¹³ | liczba | NTS 2 | 1,9 | 3,4 | GUS |
| Frekwencja w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego | % | NTS 4 | 46,0 | 65,0 | GUS |
| Nakłady brutto na środki trwałe w relacji do PKB | % | NTS 2 | 22* | 19 | GUS |
| Udział zatrudnionych w B + R w pracujących ogółem | % | NTS 2 | 0,8 | 1,4 | GUS |
| Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych (przemysłowych i z sektora usług) wg rodzajów wprowadzonych innowacji (nowe lub istotnie ulepszone produkty, nowe lub istotnie ulepszone dla rynku produkty, nowe lub istotnie ulepszone procesy) | % | NTS 2 | przedsiębiorstwa z sektora usług: 15,6, przedsiębiorstwa przemysłowe: 21,3 | przedsiębiorstwa z sektora usług: 24,8, przedsiębiorstwa przemysłowe: 37,0 | GUS |
| Nakłady brutto na środki trwałe w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego w stosunku do nakładów brutto na środki trwałe ogółem | % | NTS 2 | 21,7 | 28,0 | GUS |
| Liczba nowopowstałych spółek z udziałem kapitału zagranicznego | liczba | NTS 2 | 1320 | 5000 | |
| Liczba nowozarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej ogółem w sektorze prywatnym, w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, spółki handlowe, spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego | liczba | NTS 4 | 314082 273240 15608 3345 | 1871709 1628319 93013 19934 | GUS |
| Eksport w relacji do PKB | % | NTS 4 | 37,5* | - | GUS |
| Udział produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej ogółem | % | NTS 2 | 2,5 | 15,0 | GUS |
| Zużycie energii elektrycznej na 1 milion zł PKB | GW*h/zł | NTS 2 | 0,1186 | 0,0546 | GUS |
| Liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania | liczba | NTS 2 | 4046312 | 5784681 | GUS |
| Liczba miejsc noclegowych całorocznych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania (rok poprzedni = 100) | liczba | NTS 2 | 381604 | 451701 | GUS |

* dane za 2007 rok

¹¹³ Na podstawie wyników badania GUS *Sprawozdanie z działalności fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych*, realizowanego przy pomocy formularza SOF-1.

Tabela 6. Wskaźniki monitorowania celu 2 KSRR - Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych^{114 115}

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym (2008 r.) | Wartość w roku docelowym 2020 | Źródło |
|---|-----------------|-----------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym 18-59/64 lata - na obszarach strategicznej interwencji dla zapewniania spójności (Polska wschodnia) | % | NTS 2 | 69,9 | 69,0 | GUS (BAEL) |
| Udział ludności w wieku 15-64 z wykształceniem średnim w ludności w tym wieku ogółem - na obszarach strategicznej interwencji dla zapewniania spójności (Polska wschodnia) | % | NTS 4 | 35,9 | 38,5 | GUS (BAEL) |
| Osoby wcześniej porzucające naukę (procent populacji w wieku 18-24 lata) | % | NTS 2 | 5 | 4,5 | Eurostat Structural Indicators |
| Stopa bezrobocia rejestrowanego (w tym udział bezrobotnych do 29 roku życia włącznie w bezrobotnych ogółem) - na obszarach strategicznej interwencji dla zapewniania spójności (Polska wschodnia) - na obszarach przygranicznych | % | NTS 4 | 9,5 | 6,9 | GUS |
| Udział pracujących w rolnictwie - na obszarach strategicznej interwencji dla zapewniania spójności (Polska wschodnia) - na obszarach wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe | % | NTS 4 | 14,0 | 5,8 | GUS |
| Liczba osób zwolnionych z przyczyn zakładów pracy: - ogółem - w tym w miastach i innych obszarach tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze | liczba | NTS 4 | 41 047 | - | GUS |
| Liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (15-64 lata) - na obszarach strategicznej interwencji dla zapewniania spójności (Polska wschodnia) | liczba | NTS 4 | 143,9 | 193,0 | GUS |

¹¹⁴ Przy wykorzystaniu wskaźników z opracowania: *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych/ strategicznej interwencji. Część II metodologiczno-analityczna*. Ekspertyza Instytutu Badań Strukturalnych dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 17 czerwca 2009 r..

¹¹⁵ Wartości w roku bazowym i docelowym są wartościami średnimi dla Polski, w aneksie statystycznym podane są natomiast średnie wojewódzkie. Wartości dla poszczególnych obszarów strategicznej interwencji mogą zostać określone dopiero po dokładnej delimitacji obszarów strategicznej interwencji zależnej od nasilenia poszczególnych problemów. Powinna ona być dokonana na jak najniższym poziomie (regionu lub subregionu).

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym (2008 r.) | Wartość w roku docelowym 2020 | Źródło |
|--|-----------------|--------------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------|
| wschodnia) - w miastach i innych obszarach tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze | | | | | |
| Wskaźnik obciążenia demograficznego – ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym - na obszarach strategicznej interwencji dla zapewnienia spójności (Polska wschodnia) - na obszarach o najniższej dostępności | liczba | NTS 4 | 55,1 | 51,5 | GUS |
| Wskaźnik salda migracji gminnych na pobyt stały na 1000 mieszkańców - na obszarach strategicznej interwencji dla zapewnienia spójności (Polska wschodnia) - w miastach i innych obszarach tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze - na obszarach o najniższej dostępności | liczba | NTS 4 | -0,4 | 0,00 | GUS |
| Udział i powierzchnia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji w powierzchni ogółem | %, ha | NTS 2 | 0,204% 63735 | 0,153% 47808 | GUS |
| Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 90 minut względem miast wojewódzkich | % | NTS 2, w tym miasto/wieś | 85,2 | 92,0 | PAN |

Tabela 7. Wskaźniki dostępu do usług publicznych

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym | Wartość w roku docelowym | Źródło |
|--|-----------------|-----------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Usługi edukacyjne | | | | | |
| Udział dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) w tej grupie wiekowej ogółem | % | NTS 4 | 50,5 | 85,0 | GUS |
| Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych opieką w żłobkach | % | NTS 4 | | | |
| Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na 1 komputer z szerokopasmowym dostępem do Internetu | osoba | NTS 4 | 20,9 | 10,0 | GUS |
| Wyniki egzaminów na zakończenie szkoły podstawowej, testów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych (współczynnik zmienności) | punkty | NTS 2, 4 | 27,1* | - | Centralna Komisja Egzaminacyjna |
| Usługi zdrowotne | | | | | |
| Zgony niemowląt na 1000 urodzeń | osoba | NTS 4 | 5,6 | 3,0 | GUS |

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym | Wartość w roku docelowym | Źródło |
|---|-----------------|-----------------------|------------------------|--------------------------|--|
| żywych | | | | | |
| Liczba lekarzy na 10000 mieszkańców | osoba | NTS 4 | 40,5 | 50,4 | GUS |
| Liczba pielęgniarek i położnych na 10000 mieszkańców | osoba | NTS 4 | 59,9 | 65,7 | GUS |
| Usługi transportu zbiorowego i komunikacyjne | | | | | |
| Odsetek spraw załatwianych drogą elektroniczną (jako % z 20 podstawowych usług) | % | NTS 2 | 33 | 100 | Ministerstwo Nauki i Informatyzacji ¹¹⁶ |
| Usługi na rzecz ochrony środowiska | | | | | |
| Ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej | % | NTS 4 | 61 | 80 | GUS |
| - ogółem | | | 86 | | |
| - wieś | | | 23 | | |
| Udział odpadów (z wyłączeniem komunalnych) poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku | % | NTS 4 | 74,9 | 88,0 | GUS |
| Ludność objęta zbiórką odpadów komunalnych w % ludności ogółem | % | NTS 2 | 78,1 | 85,3 | GUS |
| Usługi kulturalne | | | | | |
| Średnia liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach na 1 mieszkańca | liczba | NTS 4 | 0,9 | 1,1 | GUS |

* średni wynik egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej

¹¹⁶ Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005 – 2006, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, 2004.

Tabela 8. Wskaźniki monitorowania celu 3 KSRR - Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie¹¹⁷

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym | Wartość w roku docelowym | Źródło |
|---|-----------------|-----------------------|------------------------|--------------------------|---|
| Powierzchnia gminy objęta obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w % powierzchni gminy ogółem | % | NTS 2, 3, 4, 5 | 10,57 | 15,89 | GUS |
| Liczba partnerstw lokalnych, konsorcjów wielopodmiotowych, publiczno-prywatnych zawartych dla realizacji kontraktów terytorialnych | liczba | NTS 2 | - | - | System monitorowania polityki regionalnej |
| Liczba organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, partnerów społecznych i gospodarczych biorących udział w konsultacjach strategii rozwoju województw/kontraktów terytorialnych | liczba | NTS 2 | - | - | System monitorowania polityki regionalnej |
| Liczba projektów zrealizowanych przy współfinansowaniu środków unijnych | liczba | NTS 2, 3, 4 | - | - | Elektroniczna baza danych: System rozliczania projektów |
| Odsetek pracowników jednostek administracji publicznej biorących udział w szkoleniach dot. poprawy zdolności do zarządzania rozwojem | % | NTS 2, 3, 4 | - | - | System monitorowania polityki regionalnej |
| Liczba wspólnie przeprowadzonych ewaluacji | liczba | NTS 2 | - | - | System monitorowania polityki regionalnej |
| Stopień osiągania rzeczowych wskaźników kontraktów terytorialnych | % | NTS 2 | - | - | System monitorowania polityki regionalnej |
| Stopień terytorializacji wydatków publicznych | % | kraj | - | - | System monitorowania polityki regionalnej |

¹¹⁷ Wskaźniki celu 3 są w większości wskaźnikami produktu, ich dokładna lista oraz wartości bazowe i docelowe zostaną określone na etapie wdrażania KSRR. Obecnie nie jest możliwe precyzyjne określenie wartości docelowych, szczególnie w sytuacji przygotowywania dokumentów wykonawczych, które będą stanowiły swoiste uwarunkowania w tym zakresie. Np. *Stopień terytorializacji wydatków publicznych* może być określony dopiero po pewnych rozstrzygnięciach o odsetku wydatków publicznych koordynowanych w ramach polityki regionalnej w ogóle wydatków o „wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu”, a wskaźnik *Stopień osiągania rzeczowych wskaźników kontraktów terytorialnych* wymaga określenia jednolitych standardów określania wartości docelowych wskaźników mierzących efekty rzeczowe oraz rozpatrywania wskaźników rzeczowych kontraktów oddzielnie w odniesieniu do poszczególnych celów i podcelów.

7. SYSTEM REALIZACJI KSRR

7.1 Założenia systemu realizacji polityki regionalnej

Zidentyfikowane w poprzednich częściach dokumentu niedoskonałości systemu zarządzania rozwojem w ujęciu terytorialnym (w tym regionalnym) implikują konieczność wprowadzenia bardziej efektywnego systemu realizacji KSRR, opartego na sprawnie funkcjonujących instytucjach publicznych, wyposażonych w skuteczne instrumenty wykonawcze, w tym odpowiednie rozwiązania legislacyjno-prawne i instytucjonalne, zgodnie z założeniami celu 3 KSRR.

System ten w dużym stopniu powinien czerpać z najlepszych doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie wieloletniego programowania interwencji publicznej, koordynowania różnych instrumentów, monitorowania i ewaluacji oraz współpracy partnerskiej, będących efektem realizacji w Polsce polityki spójności UE, jednak zmierza on w kierunku systemowego uniezależniania od tej polityki oraz rozluźnienia relacji podporządkowania celów krajowych celom europejskim. Bazując na doświadczeniach europejskich polityka regionalna wykorzystuje również w znacznym stopniu własną „pamięć instytucjonalną”, co stwarza szansę unikania zidentyfikowanych wcześniej stosowanych, nieefektywnych rozwiązań.

System realizacji polityki regionalnej stanowi element szerszego systemu zarządzania rozwojem Polski¹¹⁸ przez włączenie procesów programowania i koordynacji rozwoju regionalnego w ogólny nurt realizacji działań prorozwojowych w Polsce. Oznacza to nie tylko ścisłe powiązanie strategicznych instrumentów planistycznych przygotowywanych w celu realizacji polityki regionalnej z systemem programowania rozwoju kraju, lecz również oparcie mechanizmów realizacyjnych tej polityki o wspólne standardy realizacji polityk rozwoju w Polsce, w szczególności w zakresie monitorowania i ewaluacji.

W systemie zarządzania rozwojem Polski polityka regionalna jako polityka o charakterze horyzontalnym pełni szczególną rolę służąc integracji rozproszonych dotychczas działań rozwojowych i ich koncentracji na osiąganiu celów wyznaczonych w odniesieniu do terytoriów. W związku z tym system realizacji tej polityki musi być tak skonstruowany, by zapewniać spójność krajowych polityk publicznych w wymiarze terytorialnym, jak i regionalnych działań rozwojowych podejmowanych przez różne podmioty publiczne na poszczególnych szczeblach zarządzania w celu zwiększenia efektywności i skuteczności ukierunkowanej terytorialnie interwencji państwa. W tym celu system realizacji polityki regionalnej budowany jest w oparciu o określone w rozdziale 4 podstawowe zasady polityki regionalnej – koncentracji, partnerstwa i współpracy, warunkowości, podejmowanie decyzji w oparciu o rzetelne informacje, zintegrowanego podejścia terytorialnego, koordynacji, subsydiarności, wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego oraz zasadę zrównoważonego rozwoju.

7.2 Podmioty zaangażowane w realizację KSRR

7.2.1 Prezes RM/ Rada Ministrów/Kancelaria Prezesa RM

Podejmowanie najważniejszych decyzji w zakresie zarządzania strategicznego oraz zatwierdzanie celów strategicznych państwa należy do RM. Bezpośredni nadzór nad zarządzaniem rozwojem kraju, w tym polityką regionalną, i zapewnieniem koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie pełni Prezes RM, m.in. przez:

- kierowanie pracami Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju¹¹⁹ (KK PR), jako organu opiniotawczo-doradczego usytuowanego w Kancelarii Prezesa RM,

¹¹⁸ Zgodnego z zapisami dokumentu *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*.

¹¹⁹ Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju został powołany Zarządzeniem Nr 21 Prezesa RM z dnia 11 marca 2009 r. (zmienionym następnie Zarządzeniem Nr 47 z dnia 18 czerwca 2009 r.).

- koordynację przygotowania i uzgadniania projektu długookresowej strategii rozwoju kraju i innych dokumentów o charakterze strategicznym.

Kancelaria Prezesa RM oraz Zespół Doradców Strategicznych Prezesa RM, zapewniający obsługę Prezesa RM, realizuje następujące zadania w zakresie strategicznego zarządzania rozwojem:

- określanie potrzeb oraz inicjowanie najważniejszych działań programowych, w szczególności w perspektywie długookresowej,
- ocena efektów powstałych w wyniku zastosowania standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania rozwoju kraju,
- egzekwowanie zgodności wybranych inicjatyw regulacyjnych z celami strategicznego rozwoju kraju sformułowanymi w dokumentach strategicznych.

Rada Ministrów odpowiada w szczególności za:

- przyjęcie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz innych dokumentów o charakterze strategicznym, takich jak długookresowa strategia rozwoju kraju,
- akceptację raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, zawierającym rekomendacje do realizacji przez ministrów właściwych oraz samorządy województw,
- ustanawianie mandatu negocjacyjnego dla ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, celem rozpoczęcia przez niego, w imieniu całego rządu, negocjacji kontraktu terytorialnego.

7.2.2 Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

Minister ds. rozwoju regionalnego oraz obsługujące go ministerstwo pełni rolę wiodącego ośrodka w obszarze polityki rozwoju, w tym polityk ukierunkowanych terytorialnie, stymulującego i monitorującego działania administracji na szczeblu krajowym i regionalnym, m. in. przez:

- tworzenie podstaw prawnych, metodologicznych i organizacyjnych oraz instytucjonalnych do prowadzenia polityki regionalnej (*meta-governance*),
- programowanie i realizację na poziomie krajowym działań rozwojowych,
- koordynowanie działań rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny – w wymiarze krajowym i europejskim, dla osiągnięcia celów wyznaczonych dla poszczególnych terytoriów,
- czuwanie nad właściwym przebiegiem realizacji działań rozwojowych przez odpowiednie mechanizmy monitorowania i ewaluacji.

Tworzenie podstaw prawnych, metodologicznych i organizacyjnych oraz instytucjonalnych do prowadzenia polityki regionalnej

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego odpowiada za kreowanie odpowiednich warunków do prowadzenia polityki rozwoju, w tym za tworzenie odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych dla realizacji polityki regionalnej przez udział w ustanawianiu krajowego systemu strategicznego zarządzania rozwojem (którego istotnym elementem jest polityka regionalna) oraz za budowanie społecznego wsparcia i zaangażowania dla tej polityki przez pobudzanie myślenia o rozwoju regionalnym na poziomie krajowym. W szczególności oznacza to odpowiedzialność za:

- przygotowanie odpowiednich aktów prawnych, które ustanawiają ramy dla tworzenia i realizacji polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej oraz określają zasady, na jakich powinien być realizowany rozwój regionalny,

- określanie standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania strategicznego zarządzania rozwojem oraz egzekwowanie ich przestrzegania przez podmioty zaangażowane w ten proces w odniesieniu do wszystkich polityk składających się na politykę rozwoju oraz ustanawianie standardów dla wdrażania polityki regionalnej, w tym w zakresie rewitalizacji,
- opracowanie, we współpracy z ministerstwami sektorowymi, minimalnych standardów dostępu dla poszczególnych kategorii usług publicznych,
- przygotowanie i wdrażanie programów podnoszenia zdolności administracji publicznej do planowania i zarządzania rozwojem,
- przeprowadzenie procesu „terytorializacji” polityk sektorowych przy współpracy z ministrem właściwym ds. finansów publicznych i budżetu oraz ministerstwami odpowiedzialnymi za polityki sektorowe mające największy wpływ terytorialny,
- reorganizację systemu wdrażania polityki przez przeprowadzanie audytu instytucji wdrażających oraz certyfikację instytucji wdrażających na poziomie krajowym,
- opracowywanie systemu przekazywania „dobrych praktyk” między uczestnikami rozwoju regionalnego m.in. przez tworzenie warunków do sieciowania i wymiany doświadczeń¹²⁰,
- udział w przygotowaniu Wieloletnich Planów Finansowych Państwa oraz budżetu w układzie zadaniowym.

W ramach budowania instytucjonalnych więzi z partnerami na właściwych poziomach realizacji polityki regionalnej minister właściwy ds. rozwoju regionalnego odpowiada za rozwijanie współpracy w zakresie rozwoju regionalnego na poziomie europejskim i krajowym. W ten sposób pełni na poziomie krajowym rolę węzła sieci partnerów, wchodzących w skład wieloszczeblowego systemu planowania i realizacji polityki regionalnej. Wśród tych zadań należą:¹²¹

- reprezentowanie rządu przed KE w zakresie wspólnotowej debaty nt. przyszłości polityki spójności UE i przekazywanie wyników tej debaty partnerom na poziomie krajowym i regionalnym,
- współpraca z międzynarodowymi organizacjami (tj. OECD, Bank Światowy i inne) w zakresie rozwoju regionalnego,
- inicjowanie i moderowanie krajowej dyskusji na temat polityki regionalnej, jej celów i zasad leżących u jej podstaw,
- moderowanie dyskusji strategicznej na temat rozwoju regionalnego przez kierowanie pracami Krajowego Forum Terytorialnego,
- stymulowanie powstawania wielopodmiotowych partnerstw dla realizacji wspólnych przedsięwzięć w różnych układach terytorialnych,
- konsultowanie planowanych przez siebie działań z partnerami na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Programowanie i realizacja na poziomie krajowym działań rozwojowych

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego jest odpowiedzialny za szereg zadań związanych z programowaniem i realizacją działań rozwojowych. W tym zakresie przygotowuje kompleksowe dokumenty o charakterze strategicznym i operacyjno - wdrożeniowym, jak i zarządza ich realizacją oraz współuczestniczy przy opracowywaniu dokumentów strategicznych przez inne resorty. Oznacza to odpowiedzialność za następujące zadania:

¹²⁰ W ramach opisanego w części poświęconej Celowi 3 projektu zakładającego poprawę jakości rządzenia.

¹²¹ Obejmującego następujące poziomy: europejski – krajowy – regionalny – lokalny.

- opracowywanie i aktualizacja kompleksowych, średniookresowych dokumentów strategicznych, takich jak: średniookresowa strategia rozwoju kraju, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, strategie ponadregionalne, a także programów realizacyjnych o znacznie krótszej perspektywie czasowej,
- współpraca z Kancelarią Prezesa RM przy opracowywaniu projektu długookresowej strategii rozwoju kraju,
- opracowywanie krajowej strategii rozwoju regionalnego i jej ewentualnych modyfikacji,
- opracowanie dokumentów określających sposób realizacji szczegółowych zagadnień w ramach polityki regionalnej na podstawie KSRR, np. polityki miejskiej,
- opracowywanie dokumentów strategicznych niezbędnych do wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce¹²² i zapewnianie ich spójności z postanowieniami dokumentów strategicznych,
- opracowanie dokumentów operacyjno - wdrożeniowych na poziomie krajowym¹²³, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE,
- opracowywanie, we współpracy z samorządami województw, procedur i wytycznych regulujących szczegółowo kwestie związane z wdrażaniem KSRR, w tym w szczególności odnośnie sposobu uwzględnienia wymiaru regionalnego w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym,
- zarządzanie wybranymi programami operacyjnymi oraz programami rozwoju na poziomie kraju,
- prowadzenie negocjacji z KE dokumentów określających strategię rozwoju obejmującą spójny zestaw priorytetów, które mają być osiągnięte za pomocą programów operacyjnych i ich zmian.

Koordynowanie działań rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny – w wymiarze krajowym i europejskim, dla osiągnięcia celów wyznaczonych dla poszczególnych terytoriów

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego i ministerstwo go obsługujące stanowi ośrodek koordynujący działania rozwojowe o wymiarze terytorialnym na poziomie krajowym. W tym zakresie wykonuje on zadania związane z koordynacją wszystkich polityk publicznych mających istotny wpływ terytorialny w wymiarze krajowym i europejskim, dla osiągnięcia celów wyznaczonych dla poszczególnych terytoriów, zarówno na etapie programowania polityk rozwoju o wymiarze terytorialnym, jak i na etapie realizacji działań rozwojowych w odniesieniu do terytorium. Zadania ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego obejmują w szczególności:

- uczestniczenie w pracach Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (KK PR) oraz powoływanych w jego ramach zespołów roboczych m.in. Pod-komitetu ds. kontraktu terytorialnego¹²⁴,
- opiniowanie dokumentów operacyjno - wdrożeniowych opracowywanych na poziomie regionalnym, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE,
- opiniowanie strategii i programów rozwoju opracowywanych na szczeblu krajowym oraz dokonywanie oceny ich zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju,

¹²² Obecnie NSS/NSRO 2007-2013.

¹²³ Patrz pkt 7.3.

¹²⁴ Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego realizuje swoje zadania w zakresie koordynacji również w ramach Komitetu Koordynacyjnego NSRO (powołany na podstawie Zarządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego Nr 6 z 11 kwietnia 2007 r.) oraz powołanych w jego ramach grup roboczych.

- koordynację przygotowania i realizacji na poziomie krajowym kontraktów terytorialnych, co obejmuje:
 - uzgadnianie na poziomie RM kierunków przeznaczenia i wysokości środków przekazywanych na realizację kontraktów terytorialnych po stronie rządowej,
 - przygotowanie procedury negocjacji, zawierania, i realizacji kontraktów terytorialnych oraz koordynację prac nad opracowaniem listy przedsięwzięć priorytetowych na poziomie krajowym,
 - negocjowanie zawartości kontraktów ze stroną samorządową i innymi podmiotami jako przedstawiciel strony rządowej,
- koordynację polityki regionalnej z politykami regulacyjnymi, tj. pomocy publicznej i zamówień publicznych (we współpracy z UOKiK i UZP),
- uczestniczenie w pracach komitetów monitorujących programów operacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym,
- opiniowanie procedur i wytycznych związanych z wdrażaniem KSRR, opracowywanych na poziomie regionalnym.

Czuwanie nad właściwym przebiegiem realizacji działań rozwojowych przez odpowiednie mechanizmy monitorowania i ewaluacji

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego analizuje trendy i sytuacje w zakresie rozwoju regionalnego i przestrzennego oraz czuwa nad właściwym przebiegiem realizacji działań rozwojowych, w tym w obszarze polityki regionalnej przez tworzenie i wykorzystanie odpowiednich mechanizmów **monitorowania i ewaluacji**. Dokonuje oceny skuteczności i efektywności realizowanych działań prorozwojowych oraz koordynuje proces ewaluacji na poziomie krajowym i regionalnym. Zadania ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w tym zakresie obejmują w szczególności:

- budowę systemu monitoringu procesów rozwojowych w ujęciu terytorialnym i efektów prowadzonej polityki regionalnej,
- budowę i nadzór nad działalnością krajowego obserwatorium polityk publicznych, w tym polityki regionalnej,
- wykorzystywanie bieżących analiz i ewaluacji polityk publicznych o wpływie terytorialnym dokonywanych przez obserwatorium krajowe w celu formułowania bieżących zaleceń dotyczących poprawy jakości polityk publicznych w aspekcie terytorialnym oraz dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania rozwojem kraju,
- monitorowanie sprawności systemu instytucjonalnego polityki regionalnej, w tym realizacji kontraktów terytorialnych,
- opracowywanie rocznych raportów nt. polityki regionalnej i przestrzennej, zawierających ocenę postępów realizacji celów polityki regionalnej określonych w KSRR i w ramach kontraktów terytorialnych,
- opracowywanie co trzy lata raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym,
- przeprowadzanie procesu ewaluacji krajowej polityki rozwoju, w tym ewaluacji realizowanych programów i strategii¹²⁵,

¹²⁵ Zarówno ex-ante (przed rozpoczęciem ich realizacji), jak i bieżąca oraz udział w ewaluacji ex-post (dokonywanej we współpracy z KE w odniesieniu do programów współfinansowanych ze środków UE lub właściwymi podmiotami krajowymi, w zależności od zakresu terytorialnego oddziaływania).

- wypracowywanie rekomendacji do zmian przyjętej polityki, w oparciu o wyniki badań ewaluacyjnych, w tym w oparciu o analizy powiązań i wpływu strategii i programów UE na strategię i programy krajowe.

7.2.3 Ministerstwa

Na poziomie ministerstw wzmocnione zostaje podejście strategiczne w planowanych i realizowanych działaniach w ramach polityk rozwoju, dla zapewnienia na poziomie krajowym zintegrowanego podejścia do realizacji polityk publicznych mających wpływ na terytorium. Ich rola polega na aktywnym udziale w programowaniu i wdrażaniu polityki regionalnej przez:

- realizację interwencji krajowych polityk publicznych w ujęciu terytorialnym,
- dostosowywanie krajowych polityk publicznych mających oddziaływanie terytorialne¹²⁶ do wyzwań rozwojowych kraju określonych w długookresowej strategii rozwoju kraju oraz celów strategicznych wyznaczonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego,
- udział w procesie „terytorializacji” polityk sektorowych.
- analizę skutków i efektów regionalnych zapisów właściwych dla poszczególnych resortów strategii rozwoju we współpracy z MRR,
- udział w opracowywaniu listy przedsięwzięć priorytetowych na poziomie krajowym oraz negocjowaniu zapisów kontraktów terytorialnych po stronie rządowej, organizowanych przez ministra ds. rozwoju regionalnego,
- aktualizację obowiązujących strategii i programów rozwoju w oparciu o wnioski z raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, przygotowywanego przez ministra ds. rozwoju regionalnego,
- ewaluację polityk sektorowych m.in. pod kątem ich oddziaływania na poszczególne obszary,
- opracowanie we współpracy z MRR, minimalnych standardów dostępu dla poszczególnych kategorii usług publicznych,
- monitorowanie postępów w realizacji wyznaczonych w stosunku do terytorium celów rozwojowych w danym obszarze,
- uczestniczenie w negocjacjach z KE dokumentów będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE,
- uczestniczenie w pracach KK PR oraz powoływanych w jego ramach zespołów roboczych¹²⁷,
- uczestniczenie w posiedzeniach komitetów monitorujących na poziomie krajowym i regionalnym,
- uczestniczenie w pracach Krajowego Forum Terytorialnego.

7.2.4 Samorządy województw

Obok ministra właściwego ds. polityki regionalnej kluczowymi aktorami polityki regionalnej są Zarząd Województwa oraz Marszałek, jako reprezentanci samorządu województwa. Samorząd pełni podstawową rolę w procesie programowania i zarządzania, jak i koordynowania działań rozwojowych na poziomie regionalnym. Do najważniejszych jego zadań można zaliczyć:

- programowanie i zarządzanie procesami rozwoju na poziomie regionalnym,

¹²⁶ Tj. sektorowych polityk takich jak: transportowa, rolna, rozwoju obszarów wiejskich, gospodarcza (w tym rozwoju innowacyjności), zatrudnienia oraz edukacyjna oraz adresowane terytorialnie: miejska i obszarów wiejskich.

¹²⁷ Obecnie biorą udział w posiedzeniach KK NSRO i powoływanych w jego ramach grupach roboczych.

- budowanie sieci współpracy na szczeblu regionalnym,
- koordynowanie działań rozwojowych realizowanych na terenie województwa,
- czuwanie nad przebiegiem procesów realizacji polityki regionalnej na terenie województwa.

Programowanie i zarządzanie procesami rozwoju na poziomie regionalnym

Samorząd województwa jest odpowiedzialny za szereg zadań związanych z programowaniem i realizacją działań rozwojowych na terenie województwa. W tym zakresie bierze udział w opracowaniu dokumentów o charakterze strategicznym oraz przygotowaniu programów i dokumentów o charakterze operacyjno - wdrożeniowym we współpracy i z wykorzystaniem potencjału szerokiej sieci partnerów spoza sektora publicznego. Oznacza to odpowiedzialność za:

- opracowywanie i realizację strategii rozwoju województwa oraz powiązanego z nią planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- opiniowanie rozwiązań w zakresie polityki rozwoju, w tym regionalnej, przyjmowanych na poziomie krajowym i europejskim, udział w forach wymiany doświadczeń i przedstawianie propozycji usprawnień polityki,
- udział w opracowywaniu KSRR i konsultacjach jej zapisów przygotowywanych na poziomie rządowym przez MRR,
- udział w opracowywaniu dokumentów strategicznych niezbędnych do wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce,
- opracowywanie dokumentów wdrożeniowych, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE,
- opracowywanie procedur i wytycznych, regulujących szczegółowo kwestie związane z wdrażaniem KSRR na poziomie regionalnym,
- zarządzanie programami operacyjnymi oraz programami rozwoju na szczeblu regionalnym,
- uczestniczenie w negocjacjach z KE dokumentów będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE w odniesieniu do środków przeznaczonych bezpośrednio na rozwój regionu.

Budowanie sieci współpracy na szczeblu regionalnym

Samorząd województwa pełni na poziomie regionalnym rolę węzła sieci partnerów, wchodzących w skład wieloszczeblowego systemu planowania i realizacji polityki regionalnej, integrującego działania podmiotów na poziomie europejskim – krajowym – regionalnym – lokalnym, m.in. przez:

- stymulowanie tworzenia powiązanych zadaniowo ugrupowań dla realizacji wspólnych przedsięwzięć i działań,
- angażowanie innych, powiązanych zadaniowo podmiotów w procesy programowania i realizacji polityki regionalnej na poziomie województwa,
- budowanie platform współpracy z partnerami działającymi na rzecz rozwoju regionalnego, między innymi w drodze powołania Regionalnego Forum Terytorialnego lub ciała o podobnym charakterze w celu stymulowania dyskusji strategicznej na temat celów, kierunków i efektów polityki regionalnej oraz w celu zapewnienia platformy wymiany informacji i doświadczeń między aktorami polityki regionalnej z obszaru województwa,
- konsultowanie planowanych działań z partnerami działającymi na rzecz rozwoju regionalnego w danym województwie,

- zapewnianie powiązań sieci na szczeblu regionalnym z poziomem krajowym przez prezentację stanowisk regionu w dyskusji strategicznej z rządem i KE, a także przez uczestniczenie w pracach Krajowego Forum Terytorialnego,
- zapewnianie powiązań sieci międzyregionalnych w celu realizacji wspólnych inicjatyw rozwojowych oraz wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie rozwoju regionalnego,
- zapewnianie powiązań sieci na szczeblu regionalnym z poziomem europejskim przez działalność przedstawicielstw regionów na poziomie europejskim, członkostwo w europejskich organizacjach zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego oraz przez uczestnictwo w pracach i współpracę z Komitetem Regionów.

Koordynowanie działań rozwojowych realizowanych na terenie województwa

Samorządy województw zapewniają, w ramach swoich uprawnień, koordynację działań podejmowanych w ramach instrumentów różnych polityk sektorowych na poziomie województwa (np. w odniesieniu do wsparcia obszarów wiejskich), w tym również koordynację instrumentów polityki spójności UE i polityki regionalnej państwa. Oznacza to odpowiedzialność za:

- uczestniczenie w pracach Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (KK PR) oraz powoływanych w jego ramach zespołów roboczych¹²⁸,
- koordynowanie przygotowania i realizacji na poziomie regionalnym kontraktów terytorialnych, co obejmuje:
 - uzgadnianie wysokości środków przekazywanych na realizację kontraktów terytorialnych po stronie samorządowej,
 - koordynację prac nad opracowywaniem listy przedsięwzięć priorytetowych na poziomie regionalnym, uzgadnianie listy z innymi JST i podmiotami spoza sektora publicznego oraz negocjowanie zawartości kontraktów terytorialnych ze stroną rządową jako przedstawiciel strony samorządowej,
- uczestniczenie w pracach komitetów monitorujących programy operacyjne na poziomie krajowym i regionalnym.

Czuwanie nad przebiegiem procesów realizacji polityki regionalnej na terenie województwa

Samorządy województw analizują trendy i sytuację w zakresie rozwoju regionalnego i przestrzennego na poziomie regionalnym oraz czuwają nad właściwym przebiegiem realizacji polityki regionalnej przez tworzenie i wykorzystanie odpowiednich mechanizmów **monitorowania i ewaluacji** w celu zwiększenia efektywności i skuteczności realizowanych działań prorozwojowych, w tym w szczególności przez:

- budowę systemów informacji przestrzennej i regionalnej,
- budowę i nadzór nad regionalnymi obserwatoriami polityk publicznych, w tym polityki regionalnej,
- monitorowanie i ocena postępów w realizacji priorytetów rozwojowych określonych na poziomie regionalnym, m.in. w strategiach rozwoju województw,
- monitorowanie postępu realizacji przedsięwzięć priorytetowych uzgodnionych w procesie negocjacji kontraktu terytorialnego wdrażanych na terenie województwa,
- opracowywanie co trzy lata raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym danego województwa,

¹²⁸ Obecnie biorą udział w posiedzeniach KK NSRO i powoływanych w jego ramach grupach roboczych.

- uczestniczenie w budowie jednolitego systemu wskaźników w formie elektronicznej bazy danych statystycznych,
- analizowanie i ocenę trafności ogólnych kierunków interwencji wyznaczonych na etapie programowania,
- przygotowywanie analiz społeczno-gospodarczych i przestrzennych, ocen, oraz scenariuszy rozwoju na poziomie regionu,
- wypracowywanie rekomendacji do zmian przyjętej polityki, w oparciu o wyniki badań ewaluacyjnych, w tym w oparciu o analizy powiązań i wpływu strategii i programów UE na strategię i programy opracowywane na poziomie regionalnym,
- ewaluację realizowanych programów i strategii¹²⁹.

7.2.5 Wojewoda

Wojewoda pełni rolę wspierającą ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie polityki regionalnej. Wspomaga koordynację działań administracji rządowej ukierunkowanych terytorialnie na poziomie województwa. Wojewoda dysponuje informacjami nt. działań realizowanych w województwie przez ministrów sektorowych, które mają regionalny charakter oddziaływania, a także może pełnić funkcję doradczą wobec ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie zadań mogących być przedmiotem negocjacji kontraktu terytorialnego. W tym celu Wojewoda może udzielać rekomendacji odnośnie kształtu stanowisk negocjacyjnych, uwzględniając specyfikę danego obszaru. W przypadku przekazywania samorządowi województw środków finansowych na realizację zadań wynikających z kontraktu, Wojewodzie, jako organowi pełniącemu funkcje kontrolno-nadzorcze zgodnie z ustawowymi kompetencjami, może być powierzone zadanie przeprowadzania kontroli w zakresie prawidłowego wykorzystania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa.

7.2.6 Komisja Europejska

Komisja Europejska pełni dotychczasową rolę jednego z głównych aktorów polityki regionalnej, wykonując zadania związane z programowaniem, zarządzaniem i kontrolą wdrażania środków strukturalnych UE przeznaczonych na realizację polityki spójności, wraz z rządem, administracją rządową szczebla krajowego oraz samorządem województwa. W szczególności odpowiada za:

- przygotowywanie, we współpracy z państwem członkowskim, dokumentów będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE,
- zatwierdzanie dokumentów strategicznych niezbędnych do wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce.

Ze względu na spodziewane powiązanie krajowej polityki regionalnej z polityką spójności UE również po roku 2013, niezwykle pożądaną jest, aby KE wykorzystwała istniejące instrumenty koordynacyjne, aby zapewnić harmonizację realizacji wszystkich polityk UE o silnym oddziaływaniu terytorialnym.

Szczegółowa rola KE zostanie określona na dalszych etapach wspólnotowej debaty nad przyszłą polityką spójności UE po 2013.

7.2.7 Samorząd lokalny

Jednostki samorządu lokalnego, jako element sieci współpracy tworzonej na poziomie regionalnym, będą zaangażowane w szerszym niż dotychczasowym zakresie w system realizacji polityki regionalnej, zarówno na etapie programowania, jak i wdrażania działań rozwojowych na

¹²⁹ Zarówno ex ante (przed rozpoczęciem ich realizacji), jak i bieżąca oraz udział w ewaluacji ex post (dokonywanej we współpracy z KE w odniesieniu do programów współfinansowanych ze środków UE lub właściwymi podmiotami krajowymi, w zależności od zakresu terytorialnego oddziaływania).

terenie województwa. Udział samorządu lokalnego w procesach programowania polityki regionalnej jest istotny ze względu m.in. na konieczność właściwego określenia priorytetów, inwestycji oraz zespołów działań w odniesieniu do terytorium uzyskującego wsparcie w ramach kontraktu terytorialnego oraz w celu zapewnienia spójności strategii rozwoju lokalnego przygotowywanych przez samorząd lokalny z celami strategicznymi określonymi na poziomie regionalnym. Działania samorządu lokalnego mogą również wspierać politykę rozwoju podejmowaną przez władze samorządu województwa przez stymulowanie i wspieranie inicjatyw lokalnych nastawionych na realizację projektów rozwoju lokalnego, jak i wdrażanie własnych projektów zgodnych z priorytetami określonymi na poziomie regionalnym, w tym przez aktywne włączenie się w realizację przedsięwzięć priorytetowych określonych w kontrakcie terytorialnym. Samorząd lokalny powinien również aktywnie uczestniczyć w wyznaczaniu wizji i kierunków rozwoju regionalnego oraz w ocenie efektów polityki regionalnej prowadzonej przez rząd i samorząd województwa m. in. przez włączenie jego reprezentantów w dyskusję strategiczną na temat rozwoju regionalnego prowadzoną na forum Krajowego Forum Terytorialnego oraz na forach podobnych ciał utworzonych na szczeblu regionalnym.

Ponadto, ze względu na znaczenie ośrodków miejskich dla rozwoju regionalnego niezbędne jest zapewnienie partnerskiej współpracy między władzami miejskimi a samorządem województwa w celu właściwego zaprogramowania wsparcia dla tych obszarów oraz efektywnego wdrażania działań prorozwojowych na obszarach miejskich. W szczególności dotyczy to ścisłej współpracy zarówno na etapie przygotowań do negocjacji i w trakcie samych negocjacji ze stroną rządową kontraktu terytorialnego w celu właściwego określenia kierunków i zakresu wsparcia dla obszarów miejskich, jak i na etapie wdrażania przedsięwzięć priorytetowych określonych w kontrakcie.

W związku z powyższym jednostki samorządu lokalnego zaangażowane w regionalne sieci współpracy mogą:

- uczestniczyć w procesie zawierania i realizacji kontraktów terytorialnych,
- uczestniczyć w konsultacjach dokumentów strategicznych i wdrożeniowych lub współpracować w szerszym zakresie w procesach programowania rozwoju regionalnego,
- uczestniczyć w pracach komitetów monitorujących programy operacyjne, a także w pracach innych ciał o charakterze koordynacyjnym powoływanych na szczeblu regionalnym,
- brać udział w dyskusji strategicznej przez uczestnictwo w pracach Krajowego Forum Terytorialnego i w pracach innych ciał o podobnym charakterze powoływanych na poziomie regionalnym,
- stymulować i wspierać inicjatywy służące rozwojowi regionalnemu na szczeblu lokalnym,
- brać udział w realizacji przedsięwzięć priorytetowych określonych w kontrakcie terytorialnym,
- wdrażać projekty zgodne z priorytetami rozwoju regionalnego określonymi na poziomie województwa.

7.2.8 Inni partnerzy działający na rzecz rozwoju regionalnego

W sieci współpracy tworzone na szczeblu krajowym i regionalnym na rzecz realizacji celów polityki regionalnej zaangażowane są na zasadzie partnerstwa podmioty o różnym statusie tj.:

- przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych,
- przedstawiciele stowarzyszeń i organizacji pozarządowych,
- przedstawiciele środowiska akademickiego (uczelni, instytutów badawczych i naukowych),
- podmioty prywatne.

Udział tych podmiotów na wszystkich etapach procesów związanych z planowaniem i realizowaniem działań rozwojowych zapewnia ich skuteczność i efektywność przez budowanie szerokiego wsparcia społecznego i zaufania między podmiotami publicznymi i ich partnerami dla osiągania celów rozwoju regionalnego. Partnerzy włączani są zarówno w dyskusję strategiczną prowadzoną na poziomie krajowym i regionalnym na temat zasad, celów oraz przyszłych kierunków rozwoju, jak i w procesy programowania wsparcia dla rozwoju regionalnego przez możliwość aktywnego udziału w konsultacjach dokumentów strategicznych i operacyjno-wdrożeniowych przyczyniając się w ten sposób do właściwego wyznaczenia celów oraz priorytetów rozwojowych na danych obszarach. W szczególności dotyczy to możliwości udziału w procesie przygotowań do negocjacji kontraktu terytorialnego na poziomie regionalnym przez uczestnictwo w konsultacjach listy przedsięwzięć priorytetowych przygotowanej przez zarząd województwa.

Ponadto, partnerzy wpływają znacząco na efekty polityki rozwoju osiągane na poziomie regionalnym przez zaangażowanie w przebieg procesów związanych z realizacją polityki regionalnej tj. monitorowania, ewaluacji, komunikowania i promocji oraz przez bezpośredni udział we wdrażaniu projektów nastawionych na osiąganie celów rozwoju regionalnego zapisanych w strategiach rozwoju województw i w KSRR. W celu realizacji zasady partnerstwa poprawie ulegną procesy informowania o postępach realizacji strategicznych celów rozwoju regionalnego, umożliwiając partnerom działającym na rzecz rozwoju regionalnego własną ocenę skuteczności, gospodarności i legalności działania głównych podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za rozwój regionalny.

Katalog zadań partnerów działających na rzecz rozwoju regionalnego obejmuje przede wszystkim:

- współuczestniczenie w tworzeniu zasad leżących u podstaw polityki regionalnej oraz w wyznaczaniu celów i kierunków rozwoju regionalnego przez:
 - uczestnictwo w pracach Krajowego Forum Terytorialnego oraz analogicznych platform dyskusji strategicznej tworzonych na poziomie regionalnym,
 - udział w konsultacjach dokumentów strategicznych i operacyjno-wdrożeniowych tworzonych na poziomie krajowym i regionalnym,
 - uczestnictwo w konsultacjach zakresu rzeczowego i przestrzennego wsparcia w ramach negocjacji kontraktów terytorialnych.
- udział w procesach realizacji (monitorowanie, ewaluacja, komunikacja i promocja) polityki rozwoju przez:
 - uczestnictwo w komitetach monitorujących programy operacyjne,
 - wspieranie działalności obserwatoriów polityk rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym,
 - bezpośredni udział w realizacji zadań związanych z komunikowaniem, informacją i promocją działań prorozwojowych podejmowanych w celu realizacji celów KSRR,
 - dokonywanie monitorowania i oceny przebiegu procesów rozwojowych w ramach własnej działalności (np. badania dokonywane przez instytuty naukowe i badawcze czy monitorowanie działalności publicznej przez organizacje pozarządowe).
- udział we wdrażaniu polityki rozwoju przez:
 - przejmowanie części zadań wdrożeniowych na poziomie regionu na podstawie porozumienia lub umowy z samorządem województwa,

- tworzenie ugrupowań nieformalnych dla realizacji przedsięwzięć sprzyjających osiągnięciu celów rozwojowych na danym terytorium,
- wdrażanie na poziomie regionalnym i lokalnym projektów we współpracy z partnerami publicznymi (w tym, w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego) dla realizacji przedsięwzięć zapisanych w kontrakcie terytorialnym.

7.2.9 Strategiczne dokumenty polityki rozwoju powiązane z KSRR

Skuteczności i efektywności realizacji polityki rozwoju, którego ważny element o charakterze horyzontalnym stanowi polityka regionalna, służy między innymi krajowy system programowania rozwoju. W ramach tego systemu zapewniona jest spójność celów i działań rozwojowych poprzez ustanowienie hierarchii i określenie zależności między poszczególnymi strategicznymi instrumentami planistycznymi – strategiami rozwoju oraz dokumentami operacyjno-wdrożeniowymi – programami operacyjnymi i rozwoju¹³⁰.

Dla polityki regionalnej szczególne znaczenie mają zarówno strategie o charakterze horyzontalnym wyznaczające główne kierunki rozwoju kraju tj. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju i Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, jak i strategie odnoszące się bezpośrednio do rozwoju regionów (tj. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategie ponadregionalne, strategie rozwoju województw) wraz z programami służącymi ich realizacji.

Poziom krajowy :

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK)

DSRK wskazuje główne trendy i wyzwania, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym oraz przedstawia kompleksową wizję rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w perspektywie do roku 2030, z uwzględnieniem wymiaru regionalnego i przestrzennego. Podstawę dla przygotowania strategii stanowi dokument „*Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*” przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP.

- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK)

Ustalenia zawarte w DSRK uwzględniane są w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, która jest wiodącą strategią rozwojową. ŚSRK to dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, realizowanym przez strategie rozwoju oraz przy pomocy programów.

ŚSRK wyznacza ponadto obszary strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, a także strategiczne inwestycje, które następnie zostają uwzględnione w innych strategiach rozwoju i programach, w tym w KSRR. Dzięki temu zapewniona zostaje integracja polityki przestrzennej z polityką regionalną oraz koncentracja działań prorozwojowych państwa na kluczowych obszarach tematycznych i przestrzennych. Nadanie obszarom strategicznej interwencji, wyznaczonym w ŚSRK, perspektywy regionalnej poprzez ich uwzględnienie w KSRR, pozwala na przygotowanie listy przedsięwzięć priorytetowych, w ramach kontraktu terytorialnego i przeprowadzenie procesu jego negocjacji.

Obecnie tego typu dokumentem jest Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015. Trwają prace nad jej aktualizacją, zaś jej horyzont czasowy zostanie przesunięty do 2020 roku.

- Strategie ponadregionalne

Strategie ponadregionalne są to przyjmowane przez RM dokumenty precyzyjnie zaadresowane przestrzennie, wykraczające swoim zakresem działania poza jedno

¹³⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2009 r. Nr 84, poz. 712).

województwo. Realizowane na obszarach istotnych z punktu widzenia potrzeb rozwoju regionalnego, mogą także odnosić się do obszarów strategicznej interwencji wskazanych w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Obecnie do kategorii strategii ponadregionalnych należy zaliczyć *Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020*¹³¹.

- **Inne strategie rozwoju przyjmowane przez RM**

Określają podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w DSRK i ŚSRK, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, poszczególnych sektorów lub dziedzin. Określają w szczególności: diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, cele rozwoju, wskaźniki ich realizacji, kierunki interwencji oraz system realizacji.

W wyniku trwającego procesu uporządkowania dokumentów strategicznych liczba tych dokumentów zostanie po roku 2013 ograniczona do dziewięciu najważniejszych strategii rozwoju odpowiadających na wyzwania rozwojowe nakreślone w długookresowej strategii rozwoju kraju, jak i służących realizacji celów strategicznych średniookresowej strategii rozwoju kraju. KSRR jako jedna z tych strategii będzie określała cele polityki rozwoju państwa w układzie terytorialnym i będzie określała zasady realizacji polityk mających największe znaczenie dla osiągania celów terytorialnych. Do tych polityk należy polityka regionalna, zintegrowana z polityką wobec obszarów wiejskich oraz polityką miejską, a także polityki wobec różnych specjalnych obszarów geograficznych (np. dotycząca obszarów przygranicznych albo innych obszarów problemowych). Dla innych polityk sektorowych KSRR określa zasady koordynacji dla realizacji celów wyznaczonych w odniesieniu do terytorium (np. dla polityki transportowej).

Poziom regionalny:

- **Strategie Rozwoju Województw (SRW)**

Dokumenty te przygotowywane przez samorządy wojewódzkie stanowią podstawę planowania i realizacji polityki rozwoju na poziomie regionalnym. Docelowo powinny stać się dokumentami godzącymi strategię ustanawiane na poziomie lokalnym z wizją rozwoju w skali regionów oraz priorytetami rozwojowymi określanymi na poziomie kraju. Stanowią oś, wokół której ogniskują się działania wszystkich podmiotów oraz podstawę dla kontraktów terytorialnych.

SRW uwzględniają cele ŚSRK, KSRR, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz są spójne z wizją Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Z zapisami SRW spójne są zapisy planów zagospodarowania przestrzennego województw, co pozwala na integrację planowania przestrzennego z regionalnym.

- **Strategie innych podmiotów publicznych na poziomie subregionalnym**

Różne podmioty publiczne mogą przygotowywać dokumenty określające cele i sposób ich osiągania w odniesieniu do przestrzeni. Biorąc pod uwagę cele KSRR szczególne znaczenie będą miały strategię przygotowywane dla obszarów metropolitalnych ze względu na konieczność właściwego planowania rozwoju przestrzeni miejskiej oraz programowania wsparcia dla ośrodków miejskich jako lokomotyw wzrostu. Strategię te powinny przewidywać mechanizmy współpracy między władzami gmin, które obejmują obszary zurbanizowane, w celu umożliwienia wyznaczania i realizacji wspólnych celów. Usieciowienie relacji między różnymi podmiotami poprzez mechanizmy współpracy powinno pozwolić na łączenie zasobów dla realizacji wspólnych zadań, a pośrednio na podnoszenie konkurencyjności przez rozwijanie specjalizacji opartej na potencjałach podmiotów uczestniczących w sieciach

¹³¹ Inne strategię mogą powstawać dla specyficznych typów problemów o charakterze ponadregionalnym.

współpracy oraz dzięki ich sprawnym wykorzystaniu. Ze względu na znaczenie tych strategii dla procesów rozwojowych minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie wspierał inicjatywy nastawione na tworzenie wspólnych strategii na rzecz rozwoju obszarów miejskich.

Dokumenty wynikające z uwarunkowań UE

- Krajowy Program Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej (KPR)

Średniookresowy dokument planistyczny Rządu przygotowanym w celu realizacji w Polsce odnowionej Strategii Lizbońskiej¹³². Zaprogramowane w nim reformy strukturalne tworzą system działań zmierzających do zapewnienia trwałego rozwoju kraju oraz osiągnięcia jak największych postępów w procesie realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, która koncentruje się na dwóch, wspólnych dla całej Unii Europejskiej, priorytetach: wzroście gospodarczym oraz tworzeniu miejsc pracy.

Celem KPR jest stworzenie w Polsce najlepszych w Europie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości rozwoju oraz wysokiego standardu życia mieszkańcom. Realizowane reformy tworzą podstawy do trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, wpływającego na poprawę standardu życia obywateli.

Reformy w ramach KPR realizowane są w trzech obszarach priorytetowych:

1. Aktywne społeczeństwo
2. Innowacyjna gospodarka
3. Sprawne instytucje

7.2.10 Dokumenty wdrożeniowe KSRR

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego jest wdrażana za pomocą programów współfinansowanych zarówno ze środków krajowych, jak i europejskich. Środki krajowe przy tym pochodzą z różnych źródeł (budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, prywatne) będących w dyspozycji różnych podmiotów publicznych.

Do roku 2013 system wdrażania polityki regionalnej państwa w ramach realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce opiera się o realizację 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, jednego programu ponadregionalnego dedykowanego Polsce wschodniej, 4 programów operacyjnych zarządzanych na poziomie krajowym¹³³, Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) oraz Programów Współpracy Transgranicznej Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP). Obok programów realizowanych w ramach polityki spójności UE realizowane są inne programy współfinansowane ze źródeł UE uwzględniające cele określone w stosunku do terytorium, których realizacja napotyka jednak na problemy z koordynacją z instrumentami polityki spójności UE ze względu na przepisy wspólnotowe oraz słabości systemu koordynacji na poziomie krajowym i regionalnym¹³⁴.

Wyłącznie ze środków krajowych finansowane są różnej skali programy i przedsięwzięcia, które mają bardzo duży wpływ na osiąganie celów polityki regionalnej, ale które dotychczas nie zostały należycie włączone w ich realizację. Należą do nich różne programy rozwoju bądź programy wieloletnie, fundusze celowe itp.

KSRR zmierza do uporządkowania systemu dokumentów operacyjno - wdrożeniowych i precyzyjnego zdefiniowania ich roli przy realizacji celów wyznaczonych w odniesieniu do terytoriów. Platformą pozwalającą na koordynację działań implementacyjnych będzie kontrakt terytorialny oraz towarzyszące mu przedsięwzięcia opisane w kolejnym podrozdziale.

¹³² Przyjęty został przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 r. Za jego koordynację odpowiada Ministerstwo Gospodarki.

¹³³ W ramach Celu Konwergencja. Ponadto jest realizowany Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

¹³⁴ Taka sytuacja panuje obecnie w związku z wdrażaniem zarządzanego przez ministra właściwego ds. rolnictwa i rozwoju wsi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, pomimo dotychczasowych prób ich skoordynowania za pomocą linii demarkacyjnej i na poziomie kryteriów wyboru projektów ustalonych dla poszczególnych programów.

Po roku 2013 system dokumentów operacyjno - wdrożeniowych zostanie zrationalizowany tak, aby osiągnąć maksymalną efektywność polityki rozwojowej. Jednocześnie wszystkie dokumenty opisane w niniejszym punkcie będą przedmiotem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko¹³⁵.

Poniższa tabela przedstawia podstawowy schemat programów wdrożeniowych dla realizacji celów wyznaczonych w KSRR po roku 2013.

Tabela 9. System realizacji celów KSRR wraz z przyporządkowanymi instrumentami planistycznymi po roku 2013

| Cel 1 | | Cel 2 | Cel 3 |
|---|--|--|---|
| K O O R D Y N A C J A | Ramowe zintegrowane programy regionalne (dla każdego województwa) obejmujące działania obecnie współfinansowane w ramach EFRR, EFS, EFRROW, środków krajowych ¹³⁶ | | |
| | Krajowy Program na rzecz Konkurencyjności | Program Operacyjny Polska Wschodnia | Plan działań na rzecz wzmocnienia administracji do zarządzania rozwojem |
| | | | Możliwy horyzontalny Program rozwoju (bądź program operacyjny) wsparcia instytucjonalnego |
| | Możliwy odrębny program operacyjny dla obszaru metropolitalnego Warszawy | Inne programy realizacji celu 2 skierowane na określone obszary problemowe | Projekty w ramach różnych programów: ramowych zintegrowanych programów regionalnych, komponentów programów krajowych celu 1, programów realizacji celu 2 (PO PW, EWT, inne) |
| | Programy współpracy terytorialnej realizowane w ramach polityki spójności UE i polityk zewnętrznych | | |
| | Sektorowe programy operacyjne i programy rozwoju oraz inne programy wdrożeniowe skoordynowane w procesie kontraktu terytorialnego | | |

Źródło: Opracowanie własne, MRR.

• Ramowe zintegrowane programy regionalne (RZPR)

Obecnie w ramach polityki regionalnej realizowane są działania w ramach różnych programów, zróżnicowanych co do ich stopnia skomplikowania oraz ich skuteczności. Są one finansowane z różnych źródeł: krajowych (rządowych, samorządowych, również prywatnych) oraz zagranicznych (głównie unijnych).

Mając na uwadze powyższe, celem zapewnienia efektywności wdrażania polityki regionalnej KSRR zakłada przygotowanie przez samorządy województw 16 ramowych zintegrowanych programów regionalnych. RZPR będą określały, w jaki sposób na poziomie regionalnym koordynowane i integrowane będą działania realizowane na rzecz danego regionu z poziomu krajowego i regionalnego przez różne podmioty publiczne. Dotyczy to zarówno działań finansowanych ze środków unijnych, jak i krajowych, w tym tych które zostaną włączone w wyniku procesu terytorializacji.

Ramowy charakter RZPR powoduje, iż ich opracowanie będzie niezależne od kształtu polityk europejskich po roku 2013.

¹³⁵ Dz.U.2008 nr 199 poz. 1227

¹³⁶ Ramowe zintegrowane programy regionalne nie są programami operacyjnymi w rozumieniu art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Ramowe zintegrowane programy regionalne obejmować będą działania podejmowane na poziomie regionalnym dla realizacji celów KSRR wynikające ze zobowiązań określonych w kontrakcie terytorialnym (z wyłączeniem działań przewidzianych do realizacji w ramach programów rządowych rozwoju regionalnego zarządzanych przez MRR i o charakterze sektorowym).

- **Krajowy Program na rzecz Konkurencyjności (KPK)**

KPK to program rządowy, który służy realizacji celu 1 KSRR z poziomu krajowego i koncentruje się wyłącznie na kilku, najważniejszych z punktu widzenia państwa, aspektach rozwoju regionalnego (określonych w KSRR), których wdrażanie z poziomu krajowego jest najefektywniejsze. KPK będzie finansowany ze środków budżetu państwa (w części pochodzącej z procesu terytorializacji polityk publicznych) oraz funduszy europejskich.

KPK będzie jednym z kluczowych instrumentów realizacji polityki miejskiej poprzez wspieranie działań na rzecz budowy i rozwijania obszarów metropolitalnych: Warszawy i pozostałych ośrodków miejskich. Przewiduje on realizację zintegrowanych działań, zgodnie z opisem celu 1 KSRR obejmujących:

- rozwijanie powiązań infrastrukturalnych i instytucjonalnych między miastami wojewódzkimi,
- wpieranie ważnych dla rozwoju funkcji metropolitalnych w sferze społecznej i gospodarczej (w tym turystyki, edukacji, nauki i kultury),
- wspieranie rozwiązań systemowych poprawiających jakość zagospodarowania przestrzennego, budowę kompleksowych systemów transportu zbiorowego (w zakresie infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych), usług komunalnych, rynku pracy.

Obejmie on zatem dostosowane do potrzeb poszczególnych ośrodków miejskich działania wychodzące poza zakres polityk sektorowych, związane z budową ich siły konkurencyjnej na arenie krajowej i międzynarodowej w oparciu o ich zasoby ludzkie, B+R i sieci współpracy. Wspierane będą działania usprawniające funkcjonowanie tych ośrodków m.in. poprzez integrację obszarów miejskich w zakresie transportu publicznego (np. poprzez wprowadzenie wspólnego biletu), poprawy jakości funkcjonalnej przestrzeni miejskiej. Celem zwiększenia współodpowiedzialności władz miejskich za realizację polityki rozwoju na poziomie regionalnym w ramach KPK funkcjonować będzie nowy mechanizm wsparcia w postaci grantu globalnego dla obszarów miejskich¹³⁷.

W ramach KPK realizowane będą ponadto duże inwestycje o znaczeniu krajowym, których regiony nie mogą zrealizować samodzielnie. Uzupełnieniem będą eksperymentalne działania, charakteryzujące się większym stopniem ryzyka, w szczególności w zakresie budowy powiązań oraz tworzenia warunków do rozprzestrzeniania procesów rozwojowych. Pomoc ukierunkowana zostanie ponadto na przyciąganie inwestycji zewnętrznych w ośrodkach subregionalnych oraz na obszarach wiejskich celem aktywizacji gospodarczej tych obszarów. Ostateczne rozstrzygnięcia co do zakresu programu będą elementem negocjacji kontraktów terytorialnych.

Ze względu na najbardziej kompleksowy charakter oraz szeroki obszar interwencji KPK, a także zakładane zaangażowanie w jego realizację środków w ramach Funduszu Spójności, na realizację tego programu zostanie przeznaczonych najwięcej środków w ramach polityki regionalnej po 2013 r. W części obejmującej środki z UE zasady finansowania KPK uzgadniane będą z KE.

- **Odrębny program dla obszaru metropolitalnego Warszawy**

¹³⁷ Szczegółowa konstrukcja tego mechanizmu zostanie opracowana na dalszym etapie prac, związanych z przygotowaniem rozwiązań wdrożeniowych do KSRR.

Opierając się na obecnej metodologii podziału środków w ramach europejskiej polityki spójności oraz prognozach dotyczących kształtowania się wielkości PKB *per capita*, należy zauważyć, iż w ramach województwa mazowieckiego powiat m.st. Warszawa i niektóre sąsiadujące powiaty, jak również powiat plocki, wpływają na przekroczenie przez województwo mazowieckie progu kwalifikowalności celu *Konwergencja*, ustalonego na poziomie 75 % średniego PKB UE *per capita*. W związku z tym, w ramach ustalania wysokości wsparcia na kolejny okres budżetowy polityki spójności UE może zatem dojść do sytuacji, iż obszar ten zostanie objęty innym niż pozostałe regiony w Polsce celem polityki spójności UE (obecnie cel *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie*) bądź wsparciem przejściowym¹³⁸, które ma na celu złagodzenie skutków przejścia danego regionu z jednego celu do drugiego, co może wpłynąć na zmniejszenie wysokości środków oraz ograniczenie możliwości wsparcia (m.in. dot. kwalifikowalności oraz poziomów dofinansowania projektów).

Decyzje w tej sprawie zostaną podjęte prawdopodobnie w roku 2011, zgodnie z postępowaniem nad nową perspektywą finansową UE. Na dzień dzisiejszy nie są znane cele polityki spójności UE w następnym okresie programowania, a tym samym brakuje podstaw do określenia wielkości budżetu unijnej polityki spójności, a także zasad metodologii podziału środków dla państw członkowskich i ich regionów.

Mając na uwadze powyższe i dążąc do uniknięcia wyłączenia całego obszaru Mazowsza z kwalifikowalności w ramach celu *Konwergencja* polityki spójności, KSRR zakłada ustanowienie odrębnego programu dla obszaru metropolitalnego Warszawy, jednakże przyszły status stolicy na tle całego województwa mazowieckiego wymagać będzie jeszcze dalszych prac studialnych.

- **Programy realizacji celu 2 (adresowane do obszarów problemowych)**

Dla zapewnienia stabilności źródeł finansowania oraz biorąc pod uwagę kompleksowość zagadnień restrukturyzacyjnych i rozwojowych w latach 2013 -2020 w ramach celu 2 będzie kontynuowana realizacja **programu dla Polski wschodniej**. Jest to największy obszar problemowy kraju, który nadal potrzebuje specjalnego traktowania, ponieważ spójność tego obszaru z resztą kraju i UE jest niewystarczająca w każdym z jej obszarów: gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Jego zakres tematyczny i geograficzny może jednak ulec ponownemu określeniu biorąc pod uwagę zapisy niniejszej strategii i oceny skuteczności stosowanych w tej perspektywie finansowej rozwiązań. W związku z tym działania w ramach Programu Rozwoju Polski Wschodniej, w znacznej mierze oddziaływać będą na rozwijanie powiązań komunikacyjnych jak i na rozwój sieci miast.

Dla realizacji działań dotyczących obszarów przygranicznych kontynuowane będą **programy współpracy transgranicznej** z udziałem środków UE, ale ich liczba, zakres oraz sposób wdrażania mogą ulec zmianie w stosunku do sytuacji w perspektywie finansowej 2007-2013, zgodnie z ustaleniami dotyczącymi nowej perspektywy finansowej po roku 2013.

Obok programu dedykowanego Polsce wschodniej i programów współpracy transgranicznej mogą zostać przygotowane **inne programy operacyjne** skierowane na określony obszar problemowy, istotny z punktu widzenia realizacji polityki regionalnej państwa. Odnoszą się do obszarów problemowych wskazanych w KSRR, które odznaczają się szczególnie wysokim poziomem negatywnych zjawisk przestrzennych, gospodarczych czy też społecznych, niemożliwych do pokonania przez władze regionalne i inne podmioty publiczne w ramach swoich kompetencji i w ramach dotychczasowej realizacji RPO.

Uzupełnieniem działań będzie wzmacnianie w lokalnych ośrodkach rozwoju tych funkcji miejskich, które służą restrukturyzacji obszarów wiejskich i dotyczą poprawy zagospodarowania przestrzeni publicznej, lokalizacji funkcji administracyjnych, gospodarczych i kulturowych.

¹³⁸ Tzw. mechanizmem *phasing-in / phasing-out*.

Ponadto, wspieranie działań mających na celu poprawę jakości infrastruktury technicznej, w tym poprawę jakości dróg lokalnych, będzie warunkować rozwój na poziomie lokalnym.

Obok działań restrukturyzacyjnych istotnym składnikiem polityki regionalnej na zapóźnionych obszarach wiejskich będą działania o charakterze wyrównawczym na rzecz zwiększenia dostępu do usług publicznych służące podniesieniu jakości życia i pracy.

- **Realizacja celu 3**

Realizacja celu 3 polega na wdrożeniu szeregu działań o charakterze instytucjonalnym, prawnym i finansowym. Znakomita część tych działań będzie realizowana bezpośrednio na podstawie KSRR i dołączonego do niej planu działania. Działania o charakterze inwestycyjnym, szkoleniowym i doradczym będą mogły być realizowane w ramach różnych programów operacyjnych - platformą koordynacji w tym zakresie będzie odrębnie przygotowywany przez MRR, ale nie mający charakteru programu wdrożeniowego, plan działań na rzecz wzmocnienia zdolności administracji do zarządzania rozwojem Polski. W sytuacji, w której działania w ramach poszczególnych programów operacyjnych i programów rozwoju nie będą gwarantowały realizacji celów „Planu...” dopuszcza się możliwość przygotowania i realizacji programu rozwoju dla wsparcia modernizacji instytucji publicznych w określonym, szczegółowo zdefiniowanym zakresie, który może być elementem Krajowego Programu na Rzecz Konkurencyjności. Potrzeba przygotowania takiego programu może wynikać z analizy trendów rozwoju w układzie przestrzennym i efektywności polityki regionalnej zawartej w corocznych raportach przygotowywanych przez MRR.

- **Programy operacyjne i inne programy wdrożeniowe o charakterze sektorowym.**

Na podstawie ustaleń KSRR oraz wyników procedury zawierania kontraktów terytorialnych także w przypadku przygotowania nowego dokumentu strategicznego dla potrzeb polityki spójności UE w Polsce MRR sformułuje wytyczne dotyczące sposobu zapewniania realizacji celów o charakterze terytorialnym w ramach programów (rozwoju, operacyjnych, wieloletnich i innych) i innych instrumentów realizacyjnych polityki rozwoju. Dostosowanie programów do potrzeb polityki regionalnej dotyczyć będzie, obok przewidywanego przez Ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, określania środków w układzie terytorialnym także modyfikacji celów i kryteriów wyboru projektów/finansowanych operacji tak aby osiągnąć równowagę między możliwościami realizacji celów o charakterze terytorialnym i przestrzennym.

Oprócz instrumentów, których interwencje dostosowane będą *stricte* do uwarunkowań terytorialnych funkcjonować będą programy o charakterze sektorowym, realizujące duże inwestycje krajowe, m.in. o charakterze liniowym (np. transport), dofinansowane oddzielnym strumieniem finansowania unijnego - obecnie Fundusz Spójności.

- **Rezerwy efektywnościowe**

W ramach realizacji wszystkich celów przewiduje się, zgodnie z założeniami wzmacniania warunkowości i wspomagania efektywności polityki regionalnej, utworzenie rezerw środków finansowych (zarówno krajowych, jak i pochodzących z UE), które byłyby uruchamiane przez MRR na podstawie wyników postępu realizacji i osiągania założonych w kontraktach terytorialnych wskaźników. Zakłada się, że rezerwy wyniosą łącznie 10% całej alokacji na realizację KSRR - ich szczegółowe zasady podziału zostaną określone do 2011 roku, przed zawarciem pierwszych kontraktów terytorialnych. Będą one uruchomione na podstawie oceny dokonanej przez strony kontraktu terytorialnego.

7.3 Mechanizmy koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej

7.3.1 Poziom krajowy

Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju (KK PR)

Głównym zadaniem KK PR jest wytyczanie kierunków rozwoju kraju, monitorowanie oraz ocena realizowanych instrumentów polityki rozwoju. Szczegółowe zadania KK PR określa art. 35a ust. 2 Ustawy o zasadach polityki rozwoju oraz Zarządzenie Nr 21 Prezesa RM z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju¹³⁹. Rola Komitetu zostaje wzmocniona przez stałe lub okresowe włączenie w jego prace przedstawicieli samorządów województw oraz innych (poza ministerstwami) głównych aktorów polityki regionalnej.

Do jego zadań w odniesieniu do polityki regionalnej należy w szczególności:

- prowadzenie stałego monitoringu realizacji działań rozwojowych kraju, w tym polityki regionalnej,
- dokonywanie okresowej oceny skuteczności i efektywności polityk rozwoju, w tym polityki regionalnej oraz formułowanie i przyjmowanie rekomendacji w oparciu o tę ocenę,
- wypracowywanie i decydowanie o zmianach w funkcjonowaniu mechanizmów zapewniających realizację polityki regionalnej (w tym polityk publicznych o wymiarze terytorialnym) dla pełnej integracji instrumentów, które temu służą,
- uzgadnianie zakresu rzeczowego i finansowego kontraktów terytorialnych po stronie rządowej,
- monitorowanie realizacji kontraktów terytorialnych w ramach powołanego w tym celu Podkomitetu ds. realizacji kontraktów terytorialnych,
- opiniowanie projektów tzw. strategii kompleksowych rozwoju kraju oraz innych strategii i programów rozwoju,
- przygotowywanie i uzgadnianie propozycji w zakresie koordynacji polityk sektorowych, w tym m.in. szybkie reagowanie na bieżące kwestie pojawiające się w trakcie wdrażania polityk mających wpływ terytorialny oraz wypracowywanie rozwiązań systemowych mających na celu likwidację pojawiających się problemów,
- rozwiązywanie kwestii o charakterze szczegółowym za pośrednictwem grup roboczych.

Komitety Monitorujące

Korzystając z pozytywnych doświadczeń wdrażania w Polsce europejskiej polityki spójności utrzymane zostaną komitety monitorujące programy operacyjne na poziomie krajowym, które czuwają nad efektywnością zarządzania i realizacji instrumentów wdrażania polityki regionalnej. Zapewniają one strategiczną i operacyjną koordynację na bieżąco, m.in. przez odpowiednie ustanawianie kryteriów wyboru projektów/finansowanych operacji, zapewniających realizację celów dokumentów strategicznych i operacyjno - wdrożeniowych.

Obradom KM przewodniczy każdorazowo przedstawiciel ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

W skład Komitetów wchodzi:

- przedstawiciele ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- przedstawiciel Prezesa RM,
- przedstawiciele innych ministrów właściwych,

¹³⁹ Zmienione Zarządzeniem Nr 47 Prezesa RM z dnia 18 czerwca 2009 r.

- przedstawiciel Konwentu Marszałków,
- przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego,
- przedstawiciele organizacji pracowników i pracodawców,
- przedstawiciel/przedstawiciele organizacji pozarządowych,
- przedstawiciele środowiska akademicko – naukowego,

Dodatkowo w posiedzeniach mogą uczestniczyć przedstawiciele innych instytucji w charakterze obserwatorów.

Skład, zadania oraz tryb działania Komitetów są szczegółowo określone w wytycznych ministra ds. rozwoju regionalnego.

7.3.2 Poziom regionalny

Na szczeblu regionalnym funkcje koordynacyjne pełnią wyspecjalizowane komórki w urzędach marszałkowskich i ciała odpowiedzialne za monitorowanie strategii rozwoju województwa, a także uzupełniając komitety monitorujące programy operacyjne na poziomie regionalnym, które tym samym zapewniają włączenie partnerów z pozycji regionu. Komitety na szczeblu regionalnym pełnią funkcje analogiczne do KM programu na poziomie krajowym.

W skład Komitetów wchodzi:

- przedstawiciele samorządu województw,
- przedstawiciele powiatów w województwie,
- przedstawiciele gmin w województwie,
- właściwy miejscowo wojewoda lub jego przedstawiciel,
- przedstawiciele ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- przedstawiciele organizacji pracowników i pracodawców,
- przedstawiciele organizacji pozarządowych w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁴⁰ działających na terenie województwa,
- przedstawiciele środowisk akademicko – naukowych z województwa.

Dodatkowo w posiedzeniach mogą uczestniczyć przedstawiciele innych instytucji w charakterze obserwatorów.

Zasady działania Komitetów szczegółowo określają właściwe wytyczne ministra ds. rozwoju regionalnego.

7.3.3 Kontrakt terytorialny

Kontrakt terytorialny służy koordynacji działań prorozwojowych podejmowanych przez rząd i samorząd ukierunkowanych na osiąganie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego w nim terytorium. Instrument ten zapewnia większe dostosowanie interwencji sektorowej do potrzeb regionalnych poprzez zderzenie priorytetów krajowych z oczekiwaniami i uwarunkowaniami regionalnymi. Służyć ma temu uzgadnianie interwencji ukierunkowanych terytorialnie, realizowanych przez poszczególne resorty, na poziomie kraju, jak i poprzez proces negocjacji kontraktu na poziomie regionu. Zarazem konstrukcja kontraktu pozwala na zapewnienie komplementarności interwencji przez realizację przedsięwzięć wspólnych dla rządu i samorządu, jak i przez integrację projektów o różnym charakterze (miękkich/twardych) w ramach jednego przedsięwzięcia.

¹⁴⁰ Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

Przez koordynację przedsięwzięć między rządem i samorządem, ich koncentrację na obszarach strategicznej interwencji oraz dzięki mobilizowaniu i łączeniu krajowych środków finansowych o znacznym potencjale oddziaływania możliwe stanie się uzyskanie zwiększonych efektów rozwoju regionalnego w drodze osiągniętej synergii.

Wartością dodaną objęcia określonych przedsięwzięć kontraktem jest możliwość uzgodnienia działań i wydatkowania środków finansowych zależnych od decyzji podejmowanych na różnych szczeblach systemu wielopoziomowego zarządzania (europejskim, krajowym i regionalnym). Strony kontraktu zyskują tym samym obopólne korzyści, do których należeć mogą np:

- a) ukierunkowanie przedsięwzięć samorządowych w sposób służący realizacji celów polityki regionalnej państwa, poprzez dodatkowe dofinansowanie z budżetu państwa określonych przedsięwzięć realizowanych przez partnerów samorządowych;
- b) identyfikacja i lokalizacja w regionie przedsięwzięć realizowanych przez stronę rządową, powiązane ze wzmocnieniem środkami samorządowymi finansowania przedsięwzięć realizowanych w regionie przez stronę rządową;
- c) realizacja ze środków samorządowych przedsięwzięć komplementarnych wobec przedsięwzięć strony rządowej zlokalizowanych w regionie.

Okres realizacji kontraktu terytorialnego

Kontrakt terytorialny zawierany jest, co do zasady, na okres minimum 3 letni, po którym może nastąpić jego przegląd, podczas którego strony, na podstawie aktualnych programów wieloletnich, mogą wprowadzić modyfikacje, szczególności w zakresie finansowania przedsięwzięć których okres realizacji przekracza 3 lata. Przyjęcie takiego założenia pozwala na elastyczne dostosowanie realizowanych działań prorozwojowych do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych i instytucjonalnych.

Podmioty uczestniczące

Kluczową rolę wśród podmiotów uczestniczących w przygotowaniu i realizacji kontraktu terytorialnego odgrywa z jednej strony ministerstwo rozwoju regionalnego – jako koordynator procesów związanych z przygotowaniem do negocjacji, samymi negocjacjami i realizacją kontraktu po stronie rządowej, z drugiej samorząd województwa odpowiedzialny za przebieg tych procesów na poziomie regionalnym. Kontrakt zawierany jest między stroną rządową reprezentowaną przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz samorządem województwa¹⁴¹. Oba te podmioty zapewniają szeroki udział wszystkich głównych aktorów polityki regionalnej działających na rzecz realizacji przedsięwzięć określonych w kontrakcie terytorialnym.

Na poziomie krajowym dla powodzenia realizacji kontraktu niezbędne jest przede wszystkim włączenie innych resortów w proces przygotowania i negocjacji kontraktów, w szczególności w zakresie uzgadniania rodzajów interwencji podejmowanych w odniesieniu do poszczególnych terytoriów oraz sposobów ich finansowania w ramach polityk sektorowych. W tym celu resorty uczestniczą również w procesie „terytorializacji”, polegającym na przebudowie systemu dystrybucji terytorialnej środków budżetu państwa.

Na poziomie regionalnym, podmioty publiczne (tj. władze miejskie, gminne, powiatowe, inne podmioty publiczne), jak i inni partnerzy działający na rzecz rozwoju w regionie (partnerzy

¹⁴¹ Na wzór kontraktu terytorialnego zawieranego między stroną rządową a samorządem województw, w przypadku przedsięwzięć wymagających zaangażowania innych podmiotów publicznych (np. jest szczebla gminnego czy powiatowego oraz ich związków) oraz innych partnerów (np. przedstawicieli instytucji, organizacji pozarządowych) z terenu województwa, samorządy województw będą mogły w przyszłości rozważyć zawieranie kontraktów z samorządem lokalnym i innymi partnerami działającymi na rzecz rozwoju na terenie danego województwa w celu uzgodnienia zakresu wspólnie podejmowanych przedsięwzięć, podziału zadań i odpowiedzialności przy ich realizacji oraz sposobu ich finansowania.

społeczno-gospodarczy, przedstawiciele organizacji pozarządowych i partnerzy prywatni) bezpośrednio zainteresowani udziałem w realizacji kontraktu uczestniczą na zasadzie partnerskiej we wdrażaniu przedsięwzięć priorytetowych tworząc partnerstwa czy nieformalne ugrupowania na rzecz realizacji kontraktu. Działania te prowadzą do zmiany dotychczasowej roli podmiotów biorących udział w realizacji działań prorozwojowych w kierunku większego usieciowienia ich relacji. Podmioty te mogą również brać udział w procesach monitorowania i ewaluacji przedsięwzięć realizowanych w ramach kontraktu, jak również są na bieżąco informowane o postępach w przygotowaniu, negocjacji i realizacji kontraktu poprzez strony internetowe MRR i samorządu województw, co ma zapewnić możliwość sprawowania przez nich większej kontroli społecznej nad działaniami służącymi rozwojowi regionalnemu.

Zakres tematyczny i geograficzny

Kontrakt obejmuje, mieszczące się w obszarach strategicznej interwencji, przedsięwzięcia priorytetowe rozumiane jako najważniejsze z punktu widzenia rządu i samorządów województw działania, które mają istotne znaczenie rozwojowe dla terytorium, na którym realizowana jest interwencja oraz służą realizacji celów polityki regionalnej uzgodnionych między stroną rządową i samorządową w trakcie negocjacji kontraktu.

Zasadniczo przedsięwzięcia realizowane w ramach kontraktu obejmą swoim zasięgiem geograficznym obszary województw. W zależności jednak od potrzeb przewiduje się możliwość zawierania innych kontraktów terytorialnych adresowanych geograficznie. Ich przygotowanie uzależnione jest od wyników dyskusji w ramach Krajowego Forum Terytorialnego oraz rekomendacji wynikających z raportów dotyczących analizy trendów i efektywności polityki regionalnej przygotowywanych corocznie przez MRR.

Proces przebudowy systemu dystrybucji środków

Uruchomienie kontraktów terytorialnych w nowej, zmienionej formule poprzedzone zostanie przeprowadzeniem przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego przy współpracy z poszczególnymi resortami procesu przebudowy systemu dystrybucji terytorialnej środków (*tzwm. terytorializacji*) polegającego na ocenie efektywności i przydatności, dla realizacji celów polityki regionalnej określonych w KSRR, instrumentów polityk sektorowych oraz stosowanych przez samorządy terytorialne i inne podmioty publiczne działające na różnych poziomach zarządzania. Obecnie funkcjonujący system obejmuje wiele niezależnie funkcjonujących mechanizmów alokacji środków między województwa, przypisanych różnym ministrom i instytucjom rządowym, które nie są ze sobą skoordynowane (np. fundusze celowe, programy wieloletnie).

Proces ten polega na wprowadzeniu trzech alternatywnych rozwiązań zapewniających dostosowanie różnych polityk sektorowych/horyzontalnych o znaczącym oddziaływaniu terytorialnym do realizacji efektywnej polityki regionalnej tak, aby instrumenty polityki regionalnej były ze sobą spójne i komplementarne oraz były rozdzielane w sposób czytelny służący przyjętym w KSRR celom. Powyższe rozwiązania obejmują:

- A. Likwidację danego instrumentu** i przekazania dotychczasowych środków na realizację polityki regionalnej KSRR i włączenie do systemu kontraktów terytorialnych,
- B. Likwidację danego instrumentu i przekazaniu** dostępnych w jego ramach zadań i środków na inny niż krajowy poziom realizacji polityki rozwoju¹⁴²,
- C. Pozostawienie instrumentu jako elementu polityki sektorowej** przy jednoczesnej modyfikacji reguł alokacyjnych w odniesieniu do przestrzeni, tak aby w większym stopniu uwzględniały cele rozwoju kraju odnoszące się do terytorium.

¹⁴² Samorządom wojewódzkim, innym samorządom terytorialnym, innym podmiotom.

Dodatkowo, analizy wymagają niektóre zdecentralizowane działania oraz te, w których występują trudności w określeniu właściwego poziomu wdrażania tj. poziomu krajowego lub regionalnego¹⁴³. W tym przypadku w odniesieniu do niektórych działań rezultatem może być konkluzja, że niektóre działania lepiej mogą być realizowane w systemie krajowym, a nie regionalnym (np. z zakresu pomocy publicznej). Tym samym określony zostanie właściwy poziom wdrażania działań na poziomie krajowym lub regionalnym, co właściwie ukierunkuje proces negocjacji zawartości kontraktów terytorialnych. Jednocześnie, w ramach procesu terytorializacji możliwe będzie wprowadzenie zmian w systemie finansowania JST, np. poprzez utworzenie, na wzór rozwiązań w innych krajach, części regionalnej podatku VAT¹⁴⁴.

7.4 Instrumenty wsparcia strategicznego wymiaru polityki regionalnej

7.4.1 Krajowe Forum Terytorialne

Forum jest instrumentem dyskusji strategicznej kształtującym i stymulującym strategiczne myślenie o rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i subregionalnym przez inicjowanie debat m. in. na temat kierunków i form realizacji rozwoju regionalnego. Forum kształtuje przestrzeń dla wymiany wiedzy, doświadczeń i informacji między różnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi zaangażowanymi w działania na rzecz rozwoju, stanowiąc praktyczną realizację zasady partnerstwa. Ponadto, jako ciało doradcze MRR odpowiada również za właściwe ukierunkowanie jego działań wobec innych resortów, samorządów terytorialnych i innych podmiotów (w obszarze na przykład polityki przestrzennej, regionalnej, miejskiej, transportowej, rozwoju wsi, itp.).

W szczególności do zadań Forum należy:

- analiza kluczowych procesów i zjawisk mających wpływ na politykę regionalną, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania polityk i strategii wspólnotowych UE na politykę regionalną w Polsce,
- ocena postępów realizacji polityki regionalnej oraz skutków przestrzennych realizacji polityk sektorowych,
- formułowanie opinii i rekomendacji w zakresie wymiaru terytorialnego polityk krajowych i UE, w oparciu o dostępne badania, ewaluacje i raporty, w tym analizy dokonywane przez obserwatoria służące monitorowaniu polityki regionalnej,
- ocena raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym przygotowywanego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i analogicznych raportów przygotowywanych przez samorządy województw w odniesieniu do danego regionu oraz przedkładanie rekomendacji dotyczących kolejnych edycji tych raportów.

Forum działa w oparciu o roczne plany pracy, które podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego Forum, co do zasady, zbiera się raz na pół roku pod przewodnictwem ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. W wyjątkowych sytuacjach minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może zwołać nadzwyczajne posiedzenie Forum.

W ramach jego funkcjonowania mogą być tworzone grupy robocze do pracy nad poszczególnymi kwestiami problemowymi, które odbywają spotkania w częstszym trybie, np. raz na kwartał.

Skład Krajowego Forum Terytorialnego obejmuje:

- przedstawiciela Prezesa Rady Ministrów,

¹⁴³ Wynikają one z doświadczeń w realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

¹⁴⁴ Tego typu rozwiązanie zostało przyjęte np. w Kanadzie.

- przedstawicieli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- przedstawicieli resortów finansów publicznych i budżetu, gospodarki, pracy, nauki, edukacji narodowej, rozwoju wsi, środowiska, transportu, spraw wewnętrznych i administracji oraz innych resortów w zależności od przewidywanej tematyki posiedzeń,
- przedstawicieli samorządów województw,
- przedstawicieli związków/organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego,
- przedstawicieli krajowego obserwatorium polityki rozwoju,
- przedstawiciela GUS,
- przedstawicieli organizacji pozarządowych i partnerów społecznych działających na poziomie ogólnopolskim,
- zapraszanych indywidualnie, w zależności od przewidywanej tematyki posiedzeń, ekspertów akademickich i praktyków, przedstawiciele KE, OECD, Banku Światowego itp.

Skład KFT może zostać również rozszerzony o przedstawicieli obserwatoriów rozwoju terytorialnego w momencie wdrożenia systemu tych obserwatoriów na poziomie regionalnym.

Na poziomie regionalnym zarząd województwa może powołać Regionalne Forum Terytorialne (RFT) o charakterze opiniotwórczo-konsultacyjnym lub rozszerzyć zadania istniejących już ciał doradczych w celu zapewnienia dyskusji strategicznej o kierunkach rozwoju danego regionu oraz w celu ustanowienia platformy wymiany informacji i doświadczeń między aktorami polityki regionalnej z terenu województwa. W szczególności do zadań takiego ciała mogłoby należeć kształtowanie koncepcji strategii rozwoju regionu w oparciu o dyskusję nad założeniami polityki regionalnej województwa, analiza realizacji strategii i programów pod kątem zgodności ze strategią rozwoju województwa, oraz ocena efektów realizacji polityki regionalnej w województwie z uwzględnieniem problemów społeczno – gospodarczych.

W skład forum regionalnego powinni wejść przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa, administracji rządowej w województwie, partnerzy społeczno-gospodarczy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, uczelni oraz instytucji badawczych i statystycznych oraz eksperci zewnętrzni w zależności od tematyki spotkań. Za określenie szczegółowych zadań i składu takiego ciała odpowiada zarząd województwa

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odpowiada za przygotowanie szczegółowych wytycznych dot. zadań, struktury i działania Krajowego Forum Terytorialnego oraz zasad współpracy między KFT a RFT i obserwatoriami polityki rozwoju. Rozpoczęcie działalności Forum zaplanowane jest na rok 2010.

7.4.2 Raport strategiczny¹⁴⁵

Konkretne propozycje w zakresie zmian istoty polityk rozwoju ukierunkowanych terytorialnie, ich celów i metod realizacji określa, przygotowujący przez ministra ds. rozwoju regionalnego w oparciu o wyniki ewaluacji i analiz, raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym. Na jego podstawie dokonuje się ustaleń odnośnie przeznaczenia środków finansowych w ramach polityki regionalnej lub ich przesunięć oraz podziału środków w ramach dodatkowych mechanizmów wykonawczych polityki (np. rezerwy efektywnościowej). Wnioski z raportu posłużą również całościowej ocenie przebiegu realizacji kontraktów terytorialnych. Raport formułuje propozycje zmian i modyfikacji budżetu wieloletniego planu finansowego.

Raport opracowywany jest raz na trzy lata, przedkładany KK PR do opinii i zatwierdzany przez RM, ze względu na zawierane w nim rekomendacje zmian w obowiązujących strategiach i

¹⁴⁵ Opracowywany, zgodnie z Art. 35b. Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

programach rozwoju, obejmujące również obszar polityk sektorowych i zmian ustawowych, a także dotyczących sfery instytucjonalnej.

Na poziomie regionalnym samorządy województw odpowiedzialne są za przygotowywanie analogicznych raportów dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego regionów w trybie trzyletnim, tworząc w ten sposób spójny system raportowania strategicznego. Strategiczne raporty regionalne przygotowywane przez samorządy województw są podstawą do tworzenia raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym stanowiąc równocześnie standardowy sposób monitorowania strategii rozwoju województwa.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego opracuje jednolite standardy dotyczące opracowywanych raportów zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

7.4.3 Powiązanie przekazywania środków finansowych od osiągnięcia założonych efektów rzeczowych w określonych czasie

Zasada warunkowości przekazywania środków na finansowanie polityki regionalnej

Mechanizm warunkowości oznacza uzależnienie przekazywanie środków na rozwój regionalny od osiągnięcia założonych efektów rzeczowych (w tym także w zakresie rozwoju instytucjonalnego) na podstawie uzgodnionych w procesie negocjacji kontraktów terytorialnych wskaźników, odnoszących się do celów głównych bądź szczegółowych instrumentów realizujących dany kontrakt terytorialny. Do konstrukcji tych wskaźników wykorzystywane są przede wszystkim wskaźniki zawarte w KSRR natomiast ich wartości ustalane są w toku procedury zawierania kontraktu terytorialnego.

Tzw. **warunkowość pozytywna** pociąga za sobą zobowiązanie strony rządowej do przekazania samorządowi województwa określonych korzyści w zamian za wypełnienie wcześniej ustalonych warunków. Przykładem może być przekazanie środków na rozwój regionalny pod warunkiem osiągnięcia założonych efektów rzeczowych uzgodnionych w procesie negocjacji kontraktów terytorialnych.

Warunkowość negatywna oznacza natomiast wprowadzenie sankcji w przypadku naruszenia określonych zobowiązań, co w przypadku kontraktów terytorialnych może oznaczać wstrzymanie transferów na realizację danego przedsięwzięcia priorytetowego.

Tym samym strona rządowa otrzymuje gwarancję, iż zakładane cele kontraktu zostaną osiągnięte natomiast strona samorządowa ma zapewnione dodatkowe finansowanie przedsięwzięć o charakterze strategicznym dla rozwoju regionu.

W przypadku założenia w kontrakcie przekazywania środków przez stronę rządową stronie samorządowej lub przez stronę rządową/samorządową innej instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie danego przedsięwzięcia priorytetowego podpisane będą umowy między instytucjami przekazującymi środki a beneficjentami tych środków. W umowach tych określone zostaną wartości wskaźników oraz okres weryfikacji ich osiągnięcia (co najmniej coroczny) zgodne z wartościami wskaźników i terminami ich osiągnięcia ustalonymi w kontrakcie.

Ocena postępów w osiąganiu wskaźników dokonywana będzie corocznie w raportach na temat polityki regionalnej zbierających informacje z systemu monitorowania i sprawozdawczości. W przypadku stwierdzenia braków postępów w ich osiąganiu podejmowane zostaną działania wyjaśniające służące ustaleniu przyczyn i określeniu działań naprawczych przy współpracy strony rządowej i samorządowej. Raporty dokonywać będą ponadto prób oceny ryzyk występujących w odniesieniu do przedsięwzięć priorytetowych realizowanych na danym obszarze. Do czasu wyjaśnienia przyczyn wstrzymane może zostać przekazywanie środków przez instytucję finansującą dane przedsięwzięcie (stronę rządową/samorządową). W przypadku, gdy problemy związane z realizacją przedsięwzięcia uniemożliwiają terminową realizację przedsięwzięcia rozpoczęta zostanie procedura renegocjacji kontraktu w celu zmiany sposobu realizacji danego

przedsięwzięcia (np. wybór innej instytucji wdrażającej) lub w celu przeniesienia środków na realizację innych przedsięwzięć priorytetowych.

Rezerwa efektywnościowa

Rezerwa efektywnościowa jest narzędziem podnoszenia efektywności działań służących rozwojowi regionalnemu stanowiąc narzędzie konkurencji między instytucjami zaangażowanymi w realizację kontraktu terytorialnego. Rezerwa m.in. określa z góry część środków w ramach polityki regionalnej państwa, które zostaną uruchomione po uprzednim osiągnięciu określonych w kontraktach wskaźników. Jako instrument osiągania celów KSRR, rezerwa efektywnościowa przyczyni się do sprawnej realizacji przedsięwzięć priorytetowych i zapewni koncentrację dodatkowych środków finansowych na najbardziej prorozwojowych działaniach przynoszących wysoką wartość dodaną dla rozwoju regionalnego.

Rezerwa będzie dzielona raz na trzy lata w trakcie realizacji danej edycji kontraktów terytorialnych. Jej wysokość określona jest w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

Podstawą do podziału rezerwy będzie ocena efektów realizacji kontraktów terytorialnych zawarta w raporcie strategicznym dot. trendów regionalnych i przestrzennych. Raport wskaże na najbardziej efektywne i skuteczne przedsięwzięcia służące rozwojowi regionalnemu zidentyfikowane w procesie ewaluacji. Ocena efektów realizacji kontraktów terytorialnych oparta będzie o analizę wskaźników określonych w kontraktach.

Podział rezerwy efektywnościowej oparty będzie o kryterium ilościowe (stopień wykorzystania środków zakontraktowanych) i jakościowe (stopień osiągnięcia wskaźników jakościowych). Kryterium ilościowe będzie decydowało o dopuszczeniu w udziale podziału rezerwy (po przekroczeniu określonego progu¹⁴⁶), a kryterium jakościowe służyć będzie ustanowieniu rankingu województw jako podstawa do procentowego podziału środków między województwa. W wyniku podziału rezerwy renegocjowaniu podlegać mogą zapisy kontraktu w celu wskazania przedsięwzięć, na jakie przeznaczone powinny być środki z rezerwy efektywnościowej.

Część środków rezerwy (do 5%) przeznaczonych na województwo może być wykorzystana jako premia dla pracowników instytucji odpowiedzialnych za realizację danych przedsięwzięć. Ponadto, część rezerwy (do 10%) przeznaczona może być (jako bonus) na dofinansowanie samych przedsięwzięć o najwyższej wartości dodanej, niezależnie od efektów realizacji kontraktu osiągniętych na poziomie całych województw.

7.5 System monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej

System monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej to zintegrowany system umożliwiający analizę wszystkich procesów w układzie terytorialnym, tworzony we współpracy z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego oraz Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, którego główne elementy instytucjonalne stanowi system obserwatoriów rozwoju oraz jednostki ewaluacyjne na poziomie krajowym i regionalnym.

7.5.1 Obserwatoria rozwoju terytorialnego

System monitorowania polityki regionalnej, funkcjonujący obecnie, pozwala na obserwowanie zmian, jakie zachodzą na obszarach wspieranych przez tą politykę, sięgając na najniższy poziom zarządzania. Dalszemu usprawnieniu monitoringu i ewaluacji polityk publicznych mających wpływ terytorialny, co przełoży się bezpośrednio na poprawę jakości ich prowadzenia, służy system obserwatoriów rozwoju terytorialnego, w którego skład wchodzi krajowe¹⁴⁷

¹⁴⁶ Określony w zależności od tego, w jakim momencie realizacji kontraktów przypadnie publikacja raportu strategicznego dot. trendów regionalnych i przestrzennych.

¹⁴⁷ W oparciu o przygotowany plan prac będzie ono zbierać, zestawiać i analizować informacje dot. działań rozwojowych (realizowanych i planowanych) mających wpływ na rozwój regionalny. Wykorzystywać w tym celu będzie działania różnych instytucji w kraju monitorujące i analizujące wykorzystanie wszystkich środków publicznych (środki krajowe, środki pochodzące z UE).

obserwatorium oraz tworzone obligatoryjnie przez samorządy województw regionalne obserwatoria. W celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny obserwatoria tworzą system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi biorącymi udział w realizacji polityki rozwoju, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, jak i z instytucjami na szczeblu ponadnarodowym (np. OECD), w szczególności zaangażowanymi w procesy monitorowania i ewaluacji działań prorozwojowych na poziomie kraju i w regionach. W system ten zaangażowane są również wszystkie instytucje krajowe i regionalne prowadzące działalność badawczą, edukacyjną i informacyjną w obszarze zarządzania rozwojem tj. instytuty badawcze, uniwersytety oraz stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, których wiedza, doświadczenie oraz zebrane informacje i wyniki badań wspierać mogą ocenę efektów prowadzonych działań prorozwojowych oraz stymulować dyskusję na temat przyszłych kierunków rozwoju regionalnego.

W ten sposób system obserwatoriów polityki rozwoju stanowi węzeł systemu instytucjonalnego służącego rozwojowi regionalnemu, w którym zbiegają się strumienie informacji dotyczące rozwoju regionalnego zarówno z całego systemu monitorowania polityki regionalnej, z jednostek ewaluacyjnych umiejscowionych w urzędach marszałkowskich i poszczególnych ministerstwach, jak i z innych źródeł informacji na temat zmian w sytuacji regionów (np. raporty OECD, dane statystyczne z krajowych i europejskich baz danych, badania naukowe).

W związku z powyższym zadania obserwatoriów wykraczają poza wymogi wynikające z regulacji formalnych europejskiej polityki spójności dla monitoringu i ewaluacji i obejmują m.in.:

- prowadzenie bieżących analiz i ewaluacji polityk publicznych na podstawie porównywalnych i agregowalnych danych - służących optymalizacji wykorzystania środków finansowych,
- prowadzenie badań i analiz strategicznych dotyczących aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognozowania zmian społeczno-gospodarczych zachodzących w regionach,
- prowadzenie prac diagnostycznych na potrzeby działalności operacyjnej i planowania strategicznego,
- tworzenie scenariuszy dla przyszłości i dostarczenie informacji umożliwiających wybór najlepszej ścieżki rozwoju,
- dostarczanie informacji dotyczących postępu realizacji polityki regionalnej warunkujących przyznawanie dalszych środków na finansowanie działań rozwojowych,
- wspieranie budowy odpowiedniego systemu monitorowania interwencji publicznych ukierunkowanych terytorialnie poprzez
 - tworzenie elastycznego systemu pozyskiwania danych, dającego możliwość szybkiego reagowania na zmieniające się warunki makroekonomiczne,
 - wypracowywanie standardów wymiany danych do wykorzystania przez rząd i samorządy pozwalającego agregować porównywalne dane dla informowania społeczeństwa o zmianach w sposób transparenty.

Wyniki prac obserwatoriów wspomagać mają dyskusję strategiczną prowadzoną w ramach Krajowego Forum Terytorialnego oraz stanowić wkład do raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym przygotowywanego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Za budowę krajowego obserwatorium odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który sprawuje zarazem nadzór nad jego działalnością, a na poziomie regionalnym zarząd województwa.

7.5.2 Raport dotyczący polityki regionalnej

Elementem systemu raportowania dotyczącego przebiegu realizacji polityki regionalnej, do którego należy na poziomie strategicznym raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, przygotowywany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i samorządy województw, są roczne raporty nt. polityki regionalnej i przestrzennej (łącznie z polityką miejską, rozwoju obszarów wiejskich itp.) o charakterze bardziej operacyjnym. Służą one wspomaganie dyskusji na temat efektywności mechanizmów wykonawczych polityki regionalnej wśród aktorów polityki regionalnej oraz stanowią podstawę do podejmowania działań o operacyjnych w obszarze koordynacji i realizacji polityki regionalnej.

7.5.3 Baza wskaźników rozwoju

Podstawą dla jednolitego systemu monitorowania procesów regionalnych i realizacji polityki regionalnej będzie baza wskaźników w formie elektronicznej bazy danych statystycznych na poziomie kraju i jednostek terytorialnych, będącą elementem programu stałego podnoszenia zdolności administracji publicznej do planowania i zarządzania rozwojem w Polsce. Baza zawierać będzie wskaźniki odnoszące się do celów głównych i szczegółowych instrumentów wdrożeniowych rozwoju regionalnego¹⁴⁸, istotne z punktu widzenia diagnozowania, monitorowania i ewaluacji społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego rozwoju kraju i jego regionów. Baza wskaźników i sposób ich prezentowania oraz opracowywania umożliwić będzie monitorowanie sytuacji społecznej i gospodarczej oraz efektów realizacji polityk rozwojowych na poszczególne terytoria: regiony, subregiony, różne typy obszarów wiejskich, obszary miejskie. Baza będzie skonstruowana w oparciu o ustalenia KSRR i będzie podstawą do monitorowania kontraktów terytorialnych oraz realizacji celów KSRR i jej dokumentów wdrożeniowych.

7.5.4 Jednostki ewaluacyjne na poziomie krajowym i regionalnym

W ramach systemu ewaluacji polityki regionalnej funkcjonują jednostki ewaluacyjne odpowiedzialne za przeprowadzanie procesu ewaluacji polityk publicznych, w tym w zakresie ich oddziaływania terytorialnego. Za koordynację działań ewaluacyjnych odpowiedzialna jest Krajowa Jednostka Oceny (KJO) umiejscowiona w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. KJO ściśle współpracuje z jednostkami ewaluacyjnymi zlokalizowanymi w strukturach urzędów marszałkowskich oraz innymi jednostkami ewaluacyjnymi umiejscowionymi w poszczególnych resortach.

Rolą KJO oraz regionalnych i resortowych jednostek ewaluacyjnych jest przede wszystkim realizacja badań ewaluacyjnych oceniających efekty terytorialne prowadzonych polityk publicznych oraz dostarczających rekomendacji dla władz krajowych i regionalnych, jak również ścisła współpraca z systemem obserwatoriów polityk publicznych w celu zapewnienia komplementarności i spójności podejmowanych działań w obszarze ewaluacji.

7.6 Instytucje wdrożeniowe KSRR

W związku ze zidentyfikowanymi w części diagnostycznej niedoskonałościami systemu wdrażania konieczne jest zbudowanie trwałego, przejrzystego i sprawnie działającego systemu instytucji wsparcia rozwoju regionalnego, w jak największym stopniu opierającego się na istniejących strukturach. Pożądanym kierunkiem zmian jest ujednolicenie sposobu działania tych instytucji, w szczególności ich formy prawnej oraz opracowanie minimalnych standardów usług przez nie zapewnianych.

Reforma systemu wdrażania polityki regionalnej na poziomie krajowym i regionalnym zakłada racjonalizowanie ilości instytucji zaangażowanych w ten proces oraz ponowne określenie ich funkcji po 2013 roku. Jednym z jej założeń jest stopniowe odciążanie władz samorządowych w zakresie procesów wdrażania i przekazywanie części zadań w powyższym zakresie

¹⁴⁸ Strategii kompleksowych, w tym regionalnych, a także strategii sektorowych i programów rozwoju na szczeblu kraju i regionów.

profesjonalnym instytucjom publicznym, mogącym łączyć kompetencje różnych podmiotów, takim jak agencje rozwoju regionalnego, urzędy pracy, lub instytucje spoza sektora publicznego, po uprzedniej ich certyfikacji przez właściwy urząd marszałkowski we współpracy z MRR. Na podstawie porozumienia lub umowy instytucjom tym powierzona zostanie część zadań wdrożeniowych na poziomie regionu. Szczególnych ram wymaga system specjalnych instytucji wdrażających nowe mechanizmy ukierunkowane na działania związane z rewitalizacją oraz badaniami i rozwojem.

Punktem wyjścia dla zmian będzie przeprowadzanie przez ministra ds. rozwoju regionalnego audytu efektywnościowego od roku 2011, w oparciu o opracowane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wytyczne w zakresie audytu i certyfikacji instytucji wdrożeniowych. Na podstawie jego wyników część zadań z zakresu wdrażania na poziomie krajowym może zostać skonsolidowana w jednej instytucji podległej ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego, która będzie również odpowiedzialna za opracowywanie standardów zarządzania i realizacji polityki regionalnej, natomiast część z nich zostanie rozdzielona instytucjom podległym ministrom sektorowym, np. PARP.

Powierzenie realizacji zadań związanych z wdrażaniem profesjonalnym instytucjom posiadającym właściwe doświadczenie, kompetencje i potencjał kadrowy będzie służyło podniesieniu efektywności wdrażania zadań w szczególnie skomplikowanych obszarach, które obecnie są wykonywane przez wiele różnych podmiotów podległych ministrom sektorowym (np. ARiMR, PUP). Chodzi o to, aby wdrażały one przedsięwzięcia zintegrowane (np. łączące interwencje EFRR i EFS), o skomplikowanym charakterze (np. wymagające łączenia nauki z biznesem, rewitalizacji, opartych na formule grantu globalnego itp.) dostosowane do uwarunkowań i potrzeb konkretnych obszarów, przede wszystkim do obszarów wiejskich.

8. RAMY FINANSOWE

Określenie źródeł i wysokości nakładów na realizację KSRR w całym okresie realizacyjnym strategii (do roku 2020) jest obarczone znaczną niepewnością. Trudności dotyczą przede wszystkim wysokości kwot przeznaczonych na jej realizację po 2013 roku. Niepewność dotyczy w szczególności zakresu środków przekazywanych na realizację kontraktów terytorialnych będących w dyspozycji ministra ds. rozwoju regionalnego oraz innych ministrów właściwych (także w ramach koordynowanych terytorialnie programów sektorowych), jak i środków, którymi dysponować będzie Polska po 2013 roku w związku z nowym budżetem UE¹⁴⁹.

Dyskusja nad podziałem środków między poszczególne regiony i państwa na poziomie europejskim rozpocznie się najprawdopodobniej w 2011 r., po ustaleniu podstawowych założeń perspektywy finansowej po 2013 roku oraz kierunków zmian w ramach polityki spójności UE. W kraju źródła finansowania i konkretne kwoty będą określone w wyniku przeprowadzenia opisanej w KSRR terytorializacji instrumentów sektorowych oraz w ramach kontraktów terytorialnych.

W związku z powyższym poniższe zapisy należy traktować jako założenia pozwalające na realizację zamierzonych celów KSRR.

8.1 Źródła finansowania

Wielopoziomowy, partnerski system planowania i realizacji polityki regionalnej wprowadzany przez KSRR zwiększa liczbę podmiotów publicznych, których środki mogą być wykorzystywane dla realizacji celów polityki regionalnej w sposób bezpośredni – jako element kontraktów terytorialnych lub pośredni – jako element programów sektorowych, których instrumenty są koordynowane dla osiągnięcia celów rozwoju wyznaczonych w odniesieniu do terytorium. W związku z tym liczba źródeł finansowania polityki regionalnej ulegnie znacznemu zwiększeniu. Polityka regionalna nie zastąpi jednak polityk sektorowych, ale stworzy dla nich ramy koordynacyjne. Środki przeznaczone na politykę regionalną będą określone odrębnie od środków przeznaczonych na sektorowe i horyzontalne polityki krajowe.

Polska po 2013 roku pozostanie największym beneficjentem dwóch mających podstawowe znaczenie dla osiągania celów KSRR polityk wspólnotowych – polityki spójności UE oraz wsparcia dla obszarów wiejskich (obecnie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej). Osiąganiu celów KSRR będzie sprzyjało także polityczne zobowiązanie do udziału w realizacji celów politycznych wspólnoty do roku 2020 – w szczególności w zakresie wsparcia sektora B+R, „zielonej gospodarki”, efektywności energetycznej, aktywizacji zawodowej i poprawiania jakości kapitału ludzkiego oraz skoncentrowanie uwagi UE na odpowiedzi na wyzwania globalne, takie jak: starzenie się społeczeństw, zmiany klimatyczne czy dostęp do nowych źródeł energii. Pozwala to na stwierdzenie, że głównym źródłem finansowania KSRR będzie budżet UE – różnica w stosunku do obecnego okresu programowania będzie więc polegała nie na kierunkach finansowania (obecnie także jest nim budżet UE), ale na podporządkowaniu wydatkowania tych środków celom polityki wyznaczonej na poziomie krajowym i zapewnieniu mechanizmów większej koordynacji instrumentów różnych polityk wspólnotowych.

Inne publiczne środki zagraniczne mogą uczestniczyć w finansowaniu programów i przedsięwzięć, które także mogą zostać objęte kontraktem terytorialnym.

Budżet państwa będzie uczestniczyć w realizacji celów KSRR w trzech przypadkach:

- jako źródło współfinansowania programów uruchamianych przez MRR, takich jak Krajowy Program na rzecz Konkurencyjności, PO Polska Wschodnia, programów współpracy terytorialnej realizowane w ramach polityki spójności i polityk zewnętrznych,

¹⁴⁹ Roczne budżety UE są uchwalane z uwzględnieniem średnioterminowych ram finansowych, określanych jako perspektywy finansowe. Są one sporządzane na okresy kilkuletnie (5-7 letnie) i pozwalają na podejmowanie wspólnych działań o dłuższym niż rok horyzoncie czasowym.

- jako źródło współfinansowania dla ramowych zintegrowanych programów regionalnych,
- jako źródło współfinansowania realizacji programów sektorowych i innych programów finansowanych ze źródeł krajowych, które będą koordynowane dla osiągnięcia celów kontraktów terytorialnych.

Środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego będą z jednej strony zapewniały niezbędne współfinansowanie projektów w ramach programów operacyjnych współfinansowanych przez UE, a z drugiej uczestniczyły w realizacji innych programów finansowanych ze źródeł krajowych objętych kontraktem terytorialnym.

Istotne jest, aby po stronie finansowej kontrakty terytorialne angażowały szeroką gamę aktorów polityki regionalnej i obejmowały oprócz środków partnerów samorządowych oraz środków budżetu państwa także środki państwowych funduszy celowych, środki jednostek i innych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych oraz środki prywatne. Wyraźnie wzrastać powinna także rola funduszy pożyczkowych, gwarancji i poręczeń kredytowych oraz oferta innych usług finansowych ze strony banków. Coraz większe znaczenie musi mieć upowszechnianie mechanizmów i form partnerstwa publiczno-prywatnego.

8.2 Wysokość środków

Kwota środków przeznaczonych na politykę regionalną w latach 2010-2020 kształtować się będzie w wyniku:

- efektywnej koordynacji i reorientacji wydatków z działań o charakterze socjalnym i sektorowym na działania ukierunkowane regionalnie. Umożliwi to koncentrację środków na obszarach najbardziej istotnych z punktu widzenia polityki regionalnej,
- stopniowej terytorializacji i zwiększania udziału samorządów w strukturze dochodów i wydatków publicznych, co będzie umożliwiało zwiększanie ilości środków na inwestycje rozwojowe realizowane samodzielnie bądź w powiązaniu ze środkami krajowymi i środkami UE,
- wprowadzenia i efektywnego stosowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jako podstawowego mechanizmu zapewniającego wieloletnią (4-letnią wg ustawy o finansach publicznych z 16 lipca 2009 r.) alokację środków na priorytetowe obszary interwencji rozwojowej państwa oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego,
- wprowadzenia rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego,
- wzmocnienia zdolności administracji publicznej do programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli finansowej środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej,
- wsparcia przyznanego Polsce w ramach nowej perspektywy finansowej UE oraz od środków przeznaczonych na realizację regionalnych i ponadregionalnych programów operacyjnych, jak również stopnia terytorializacji programów sektorowych.

Szacunek kwot przeznaczanych na realizację celów KSRR w latach 2010-2020 należy więc dziś (na początku roku 2010) określać bardzo ostrożnie, ponieważ jest on uzależniony od powodzenia realizacji celu 3 niniejszej strategii oraz wyników negocjacji z Komisją Europejską przyszłej perspektywy finansowej.

Ze względu na zróżnicowane możliwości pozyskania środków finansowych na politykę regionalną (zeterminowane przede wszystkim dostępem środków europejskich), realizację KSRR należy podzielić na **dwa etapy: lata 2010-2013 oraz 2014-2020**.

I etap – do 2013 roku

Do roku 2013 głównym źródłem finansowania polityki regionalnej pozostaną środki UE oraz środki krajowe uruchomione na ich współfinansowanie w ramach realizacji polityki spójności oraz dosyć luźno powiązane z nimi środki udostępniane Polsce na realizację celów określonych terytorialnie takie jak np. wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich (w ramach Wspólnej Polityki Rolnej).

W obecnej perspektywie finansowej Polska jest największym beneficjentem polityki spójności UE. Na lata 2007-2013 alokacje dla naszego kraju wyniosły prawie 67,3 mld EUR, co stanowi 19,4 proc. wszystkich środków w tej perspektywie (włącznie z Funduszem Spójności). Polityka spójności w Polsce jest realizowana na podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Łączna wartość środków (z krajowymi) na realizację NSRO wyniesie ok. 85,6 mld EUR. Środki finansowe pochodzą przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (34,076 mld EUR), Europejskiego Funduszu Społecznego (9,7 mld EUR) oraz Funduszu Spójności (22,18 mld EUR). Na pozostałą część składają się środki z budżetu państwa (5,9 mld EUR), inne środki publiczne – głównie środki JST (6,0 mld EUR) oraz środki prywatne (6,4 mld EUR)¹⁵⁰.

W ramach przyznanej Polsce łącznej puli 67,3 mld EUR na lata 2007-2013 bezpośrednio na realizację celów KSRR przeznaczono łącznie ok. 25,4 mld EUR środków, w tym:

- 25% na regionalne programy operacyjne,
- 3,4 % środków na PO Rozwój Polski Wschodniej,
- 2,5% na programy współpracy transgranicznej,
- 8,8 % na priorytety regionalne w ramach PO Kapitał ludzki (co stanowiło 60% ogólnej alokacji PO Kapitał ludzki),
- 2% w ramach krajowej rezerwy wykonania utworzonej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Dodatkowo w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa realizowane są programy współpracy transgranicznej (na łączną kwotę 318,33 mln EUR, w tym Program Litwa – Polska - Rosja na kwotę 132,13 mln EUR oraz Program Polska – Białoruś - Ukraina na kwotę 186,2 mln EUR).

Sektorowe programy operacyjne (poza PO Kapitał ludzki) współfinansowane w ramach polityki spójności UE tylko w wyjątkowych wypadkach uwzględniają specyfikę terytorialną i w związku z nią różnicują cele i instrumenty realizacyjne. Niemniej jednak niektóre z nich mają podstawowe znaczenie dla osiągania celów określonych w KSRR (np. w zakresie wzmocnienia funkcji metropolitalnych).

W ramach innych polityk wspólnotowych na wspieranie restrukturyzacji rolnictwa oraz działań rozwojowych na obszarach wiejskich przewiduje się 13,2 mld EUR (w cenach bieżących) z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a na jego współfinansowanie pochodzące ze źródeł krajowych (głównie budżet państwa) ok. 3,9 mld EUR. Na restrukturyzację rybołówstwa i obszarów od nich zależnych zakłada się 0,7 mld EUR (w cenach z 2004 r.) z Europejskiego Funduszu Rybackiego, a na jego współfinansowanie ok. 0,1 mld EUR. Polska otrzymuje ponadto znaczne środki finansowe związane z płatnościami

¹⁵⁰ Wielkość budżetu wynegocjowanego na obecną perspektywę finansową (na lata 2007-2013) stanowi 1,05 proc. DNB UE. W tym okresie środki na zobowiązania ustalono na poziomie 864,3 mld EUR, natomiast środki na płatności na poziomie 820,8 mld EUR. Z tej puli na politykę spójności przeznaczono 347,4 mld EUR, co stanowiło 35,7% całkowitego budżetu UE. Znakomitą większość środków polityki spójności (ponad 81,6%) przeznaczono na realizację projektów celu 1: Konwergencja (z czego ¼ to środki w ramach Funduszu Spójności). Realizację celu 2: Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie wspierało 15,8% środków, natomiast cel 3: Europejska współpraca terytorialna – 2,5%.

bezpośrednimi dla rolników, interwencjami na rynkach rolnych oraz subsydiami eksportowymi w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji.

Wśród innych wspólnotowych środków budżetowych, które stanowią źródło finansowania realizacji działań mających wpływ na realizację celów polityki regionalnej wymienić należy m.in.: 7 Program Ramowy Wspólnoty Europejskiej badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013), Program Ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji 2007-2013, projekty realizowane w ramach europejskiej sieci transportowej (TENs), programy z zakresu edukacji, młodzieży, czy kultury i sektora audiowizualnego¹⁵¹. Dodatkowo niezwykle istotne są wspólnotowe inicjatywy wykorzystujące instrumenty inżynierii finansowej, tj. JEREMIE JESSICA oraz JASMINE¹⁵², a także inicjatywa JASPERS¹⁵³ oraz instrument finansujący ELENA¹⁵⁴.

Dla realizacji celów KSRR wykorzystywane mogą być także inne środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych, m.in. z kredytów pochodzących z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), z których Polska uzyskała na współfinansowanie programów i projektów od 2007 roku do początku roku 2010 kwotę sięgającą 10 mld EUR.

Zarówno środki wspólnotowe, jak i środki pochodzące z innych źródeł zagranicznych są współfinansowane środkami krajowymi, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządów terytorialnych oraz ze środków prywatnych.

Poza tym funkcjonują środki publiczne wydatkowane niezależnie, których dokładne wyliczenie nie jest możliwe. Na system ich dystrybucji do poszczególnych województw składa się dziś wiele niezależnie funkcjonujących algorytmów – mniej lub bardziej sformalizowanych, przy pomocy których środki przypisane ministrom i instytucjom rządowym są dzielone między województwa¹⁵⁵. Kwotę środków dzielonych corocznie przy zastosowaniu wyżej wymienionych algorytmów szacować można na co najmniej 130–140 mld zł. Są to środki wielokrotnie większe od tych, które uważane są formalnie za źródło finansowania przedsięwzięć polityki regionalnej, i których podział może być koordynowany przez MRR.

¹⁵¹ W ciągu dwóch pierwszych lat wdrażania 7 Programu Ramowego ponad 6 000 małych i średnich przedsiębiorstw z całej Europy otrzymało łącznie ponad miliard euro. Polskie przedsiębiorstwa mają w tych projektach ponad 26% udział.

¹⁵² JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) - wspólne przedsięwzięcie KE i Grupy EBI na rzecz ułatwiania dostępu do kapitału dla mikro oraz małych i średnich przedsiębiorstw. JEREMIE jest schematem wdrażania środków strukturalnych, wychodzący poza system dotacji i zakładający wsparcie działań wykorzystujących instrumenty inżynierii finansowej.

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas) - wspólne przedsięwzięcie KE, EBI oraz Banku Rozwoju Rady Europy (CEB), na rzecz wsparcia inwestycji służących zapewnieniu zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich. Inicjatywa JESSICA przewiduje stworzenie specjalnych funduszy rozwoju miejskiego lub funduszy powierniczych, zasilonych środkami strukturalnymi, których zadaniem będzie wspieranie, przy pomocy instrumentów finansowych, projektów realizowanych w ramach zintegrowanych planów rozwoju miejskiego.

JASMINE (Joint Action to Support Micro-finance institutions in Europe) – wspólne przedsięwzięcie KE, Grupy EBI oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego na rzecz wspierania instytucji mikrokredytowych w Europie. Przewiduje ona z jednej strony dostarczenie pomocy technicznej instytucjom udzielającym mikrokredytów, aby pomóc im w uzyskaniu pozycji wiarygodnych pośredników finansowych i ułatwić dostęp do kapitału.

¹⁵³ JASPERS (Joint Assistance In Supporting Projects In European Regions) - wspólne przedsięwzięcie KE, EBI oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR), służące zapewnieniu wsparcia technicznego dla nowych państw członkowskich UE w przygotowaniu inwestycji infrastrukturalnych w sektorze transportu i środowiska.

¹⁵⁴ ELENA (European Local ENergy Assistance) – wspólny instrument KE i Grupy EBI na rzecz mobilizacji funduszy na duże inwestycje w zrównoważoną energię, przewidujący pomoc techniczną w przygotowaniu projektów inwestycyjnych z zakresu efektywności energetycznej i pozyskiwania energii z OZE.

¹⁵⁵ Z ważniejszych algorytmów tego typu wymienić można sposób podziału: części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, środków Narodowego Funduszu Zdrowia między oddziały wojewódzkie Funduszu, środków na finansowanie wyspospecjalizowanych procedur medycznych i na inne scentralizowane programy zdrowotne, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, środków przeznaczonych na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych, środków w tych programach operacyjnych, w których zarządy województw pełnią funkcję instytucji pośredniczących i w których wyodrębniono komponent regionalny, czyli pulę środków przekazanych do dyspozycji wojewódzkich instytucji pośredniczących, środków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, środków na drogi krajowe, dotacji na infrastrukturę kolejową, środków na kulturę i szkoły artystyczne (podstawowe i średnie), środków na finansowanie programów wieloletnich, środków na ochronę środowiska, środków budżetu państwa dla wojewodów, wybranych dotacji dla uczelni publicznych.

Algorytmy podziału środków krajowych nie są między sobą skoordynowane – dotyczy to zarówno sposobu ich tworzenia (wyboru kryteriów, na podstawie których odbywa się podział środków), jak i ich wdrażania – poszczególni ministrowie mają bardzo dużą swobodę zarówno w tworzeniu mechanizmów podziału, jak i w podejmowaniu decyzji w tych obszarach, w których algorytmy podziału nie są sformalizowane. W efekcie „realna polityka regionalna” nie jest wynikiem świadomie ukierunkowanych działań, lecz wynikową odrębnie funkcjonujących mechanizmów alokacji środków, których wydatkowania faktycznie nikt nie koordynuje.

Zakłada się, że w trakcie tego etapu nastąpi niezbędne zidentyfikowanie oraz oszacowanie kwot środków przeznaczonych na realizację KSRR, pozostających w gestii ministrów odpowiadających za poszczególne działania horyzontalne oraz w gestii właściwych agencji i funduszy. Umożliwi to koordynację i koncentrację działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej (zgodnie z celem 3 KSRR) w drugim etapie. Wg wstępnych szacunków w wyniku „terytorializacji” polityk sektorowych możliwe będzie włączenie w nurt polityki regionalnej średniorocznie ok. 3-5 mld złotych.

Do końca 2011 roku zostanie dokonany podział kwoty w wysokości 1,3 mld euro¹⁵⁶ w ramach krajowej rezerwy wykonania przewidzianej w NSRO 2007-2013. Mechanizm alokacji krajowej rezerwy wykonania stanowi silne narzędzie konkurencji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie instrumentów, które bezpośrednio będą realizować cele KSRR do roku 2013. Przyjmuje się, że 38,5% tej kwoty zostanie przeznaczonych na realizację regionalnych programów operacyjnych oraz ewentualnie PO RPW¹⁵⁷, natomiast 39% środków zostanie rozdysponowanych na programy krajowe. Pozostała część rezerwy (22,5%) zostanie przeznaczona na finansowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

II etap – po 2013 roku

Zakłada się, że suma środków wydatkowanych przez budżet UE, budżet państwa i inne podmioty publiczne (w tym samorządy terytorialne) na realizację celów KSRR będzie wynosiła pod koniec 2013 roku **nie mniej niż 3% PKB krajowego** w roku 2008. Na tą kwotę składają się wydatki ponoszone na realizację ramowych zintegrowanych programów regionalnych oraz programów rozwojowych i operacyjnych dedykowanych realizacji celów KSRR¹⁵⁸. Kwota nie obejmuje wydatków, które będą podlegały mechanizmom koordynacji określonym przy zawieraniu kontraktów terytorialnych¹⁵⁹.

Miarą efektu KSRR w wymiarze finansowym będzie więc istotna reorientacja wydatków publicznych w kierunku zwiększenia udziału wydatków przeznaczonych na realizację celów wyznaczonych w odniesieniu do terytoriów, a tym samym uporządkowanie i zmniejszenie „sektorowości” interwencji publicznych.

W wymiarze finansowym kwota 3% oznacza średniorocznie ok. 34 mld zł. Szacuje się, że z tego ok. 24 mld zł średniorocznie będzie pochodziło ze środków UE. Resztę stanowić będzie udział podmiotów publicznych.

8.3 Podstawowe założenia podziału środków finansowych na cele KSRR

W związku z dużą niepewnością w zakresie szacunkowych podziałów środków na politykę regionalną po 2013, na obecnym etapie dokonywane są jedynie wstępne próby indykatywnego podziału środków publicznych na poszczególne programy zaangażowane w realizację KSRR.

¹⁵⁶ Dokładnie: 1 331 304 099 euro, z czego 77,5 % pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (1 031 082 162 euro) a 22,5% z Europejskiego Funduszu Społecznego (300 221 937 euro).

¹⁵⁷ Wg aktualnych szacunków 512 tys. EUR.

¹⁵⁸ Patrz rozdział 7.

¹⁵⁹ Dla porównania – szacuje się, że kwota środków przeznaczanych przez wszystkie podmioty publiczne bezpośrednio na realizację celów KSRR sięgała w roku 2008 5,6 mld zł., tj. ok. 0,45 % PKB, a w roku 2013 osiągnie ona ok. 25,5 mld zł. tj. ok. 1,6% PKB.

Wszystko wskazuje na to, że wypracowanie szczegółowych propozycji podziału będzie możliwe dopiero podczas negocjacji nowej perspektywy finansowej UE.

Dokonując bardzo wstępnych szacunków, biorąc pod uwagę skalę oraz wagę wyzwań stojących przed polityką regionalną, jak również kierunki proponowanego wsparcia polityki regionalnej oraz antycypując nacisk przyszłej polityki spójności UE na zagadnienia prorozwojowe zakłada się, że najwięcej krajowych środków, tj. 63% (w tym pochodzących z UE) przeznaczonych na KSRR zostanie wydatkowanych na realizację działań służących rozwijaniu konkurencyjności polskich regionów w ramach celu 1. Wynika to ze specyfiki i charakteru działań służących realizacji celu 1, obejmującego wszystkie szesnaście województw, która sprzyja zwiększeniu skali finansowania tego celu w ramach polityki regionalnej.

Cel 2 - związany ze wsparciem działań wyrównawczych, z założenia dotyczy wyodrębnionych obszarów problemowych, do których kierowany jest zestaw działań restrukturyzacyjnych i poprawy dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych. Oceniając, że procesy marginalizacyjne dotyczą ograniczonego terytorium Polski zakłada się, że na realizację tego celu przeznaczone zostanie ok. 30% środków w ramach polityki regionalnej. Alokacja sum na ramowe zintegrowane programy regionalne będzie w ramach celu 2 wynikiem ustaleń negocjacji kontraktów terytorialnych.

Relatywnie najniższy poziom wsparcia w ogólnej puli środków na politykę regionalną będzie udziałem celu 3 KSRR zmierzającego do usprawnień realizacji polityk publicznych o znaczeniu terytorialnym. Zakłada się, iż na działania ukierunkowane na działań rozwojowych zostanie przeznaczone ok. 7% środków w ramach polityki regionalnej.

W ramach realizacji wszystkich celów przewiduje się, zgodnie z założeniami wzmacniania warunkowości i wspomagania efektywności polityki regionalnej, utworzenie rezerw środków finansowych (zarówno krajowych, jak i pochodzących z UE), które byłyby uruchamiane przez MRR na podstawie wyników postępu realizacji i osiągnięcia założonych w kontraktach terytorialnych wskaźników. Zakłada się, że rezerwy wyniosą łącznie 10% całej alokacji na realizację KSRR - ich szczegółowe zasady podziału zostaną określone do 2011 roku. Będą one uruchomione na podstawie oceny dokonanej przez strony kontraktu terytorialnego.

Alokacja na poszczególne województwa będzie sumą środków przeznaczonych na cel 1 KSRR (który będzie realizowany we wszystkich regionach) oraz na cel 2 adresowanego do wybranych obszarów problemowych. Łącznie co najmniej 70% środków w ramach polityki regionalnej zostanie przeznaczonych na realizację ramowych zintegrowanych programów regionalnych w ramach KSRR. Na programy krajowe realizowane w ramach KSRR i zarządzane przez MRR po roku 2013 – zostanie przeznaczonych ok. 20% ogólnej puli środków. Wielkość wsparcia będzie uzależniona od stopnia natężenia problemów społeczno-gospodarczych

Szczegółowy podział krajowych środków publicznych (w tym UE) na poszczególne cele na obecnym etapie nie jest możliwy do przedstawienia, ponieważ uzależniony jest od zbyt wielu czynników takich, jak wyniki negocjacji z KE budżetu wspólnotowego na politykę spójności UE i na politykę rolną, w tym alokacji dla Polski oraz od rzeczywistego umiejscowienia instrumentów wsparcia obszarów wiejskich na poziomie UE (tak jak obecnie w ramach WPR czy zintegrowanych z polityką spójności UE) oraz wyników terytorializacji polityk sektorowych.

Założenia zasad współfinansowania programów i projektów

W ramach realizacji KSRR będzie stosowane różnicowanie poziomu współfinansowania programów i projektów. Ma ono zapewnić:

- koncentrację środków finansowych na przedsięwzięciach najbardziej pożądanym z punktu widzenia celów strategii,
- uwzględnienie stopnia opłacalności ekonomicznej planowanych inwestycji oraz zasad pomocy publicznej,

- wyrównanie dostępu do zewnętrznego finansowania przedsięwzięć rozwojowych podmiotom publicznym dysponującym ograniczoną możliwością finansowania inwestycji za pomocą kredytów,
- zwiększanie zainteresowania beneficjentów szczegółową oceną przeżywalności ekonomicznej różnych inwestycji po ustaniu dofinansowania zewnętrznego.

Wzorując się na zasadach współfinansowania obowiązujących w ramach europejskiej polityki spójności wysokość wkładu w ramach KSRR będzie uzależniona od stopnia koncentracji problemów społeczno-gospodarczych na danym terytorium. Oznacza to, że najbiedniejsze regiony mogą liczyć na większe wsparcie, niż regiony charakteryzujące się większym stopniem rozwoju społeczno-gospodarczego.

W przypadku projektów infrastrukturalnych podstawowym poziomem dofinansowania inwestycji realizowanych przez beneficjentów dla osiągnięcia założonych w KSRR celów i osiągnięcia ustalonych wskaźników jest 50%. Poziom ten dotyczy średniej łącznej wielkości dofinansowania z zasobów budżetu państwa, środków pozabudżetowych lub środków UE. Poziom ten może ulec zwiększeniu do wartości maksymalnie 75% (lub 85% - jeśli pozwalają na to regulacje UE) w przypadku realizacji inwestycji instytucji publicznych na obszarach zagrożonych marginalizacją i objętych celem 2 KSRR.

Biorąc pod uwagę sformułowane zasady koncentracji działań polityki regionalnej na działaniach prorozwojowych zakłada się, że niektóre typy inwestycji o największym znaczeniu rozwojowym uzyskają wyższe dofinansowanie w ramach celu 1 zarówno w ramowych zintegrowanych programach regionalnych jak i Krajowym Programie na rzecz Konkurencyjności. Należą do nich projekty dotyczące wsparcia sektora naukowo-badawczego, projekty z zakresu efektywności energetycznej i dywersyfikacji źródeł energii, zasobów ludzkich, budowy sieci współpracy.

Wysokość wsparcia dla projektów podlegających zasadom przyjętym dla pomocy publicznej określą przygotowane programy pomocowe.

Dokładny opis pulapów dofinansowania wraz z mapą interwencji w odniesieniu do obszarów geograficznych i zagadnień tematycznych zostanie przygotowany wraz z algorytmem podziału środków w ramach poszczególnych obszarów problemowych i województw do końca 2010 roku, m.in. w oparciu o wyniki prac grupy roboczej ds. zagadnień finansowych.



Warszawa, dnia 31.05.2010 r.

**MINISTER
ROZWOJU REGIONALNEGO**

Elżbieta Bieńkowska

**OPINIA
O ZGODNOŚCI PROJEKTU STRATEGII ROZWOJU
ZE ŚREDNIOOKRESOWĄ STRATEGIĄ ROZWOJU KRAJU**

sporządzona w celu realizacji art.14 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r.
o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

(Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.)

Nazwa dokumentu:

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie

Ministerstwo przygotowujące dokument:

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Konkluzje z przeprowadzonej analizy oceny zgodności:

**Dokument jest zgodny ze średniookresową strategią rozwoju kraju, z uwzględnieniem
wymogów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
(Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.).**

Spis rysunków, tabel, map i wykresów

| | | |
|------------|--|------|
| Rysunek 1. | Triada konkurencyjność — spójność — sprawność | 1378 |
| Rysunek 2. | KSRR jako horyzontalna strategia rozwoju | 1382 |
| Rysunek 3. | Przestrzenne kierunki działań w ramach celu 1 KSRR | 1468 |
| Tabela 1. | Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej | 1386 |
| Tabela 2. | Wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi wyzwaniami polityki regionalnej | 1396 |
| Tabela 3. | Cele KSRR w układzie trzech wymiarów strategii: regiony — miasta — obszary wiejskie | 1523 |
| Tabela 4. | Wskaźniki monitorowania KSRR (wzrost, zatrudnienie, spójność w przekroju terytorialnym) | 1524 |
| Tabela 5. | Wskaźniki monitorowania celu 1 KSRR — Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów | 1526 |
| Tabela 6. | Wskaźniki monitorowania celu 2 KSRR — Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych | 1529 |
| Tabela 7. | Wskaźniki dostępu do usług publicznych | 1530 |
| Tabela 8. | Wskaźniki monitorowania celu 3 KSRR — Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie | 1532 |
| Tabela 9. | System realizacji celów KSRR wraz z przyporządkowanymi instrumentami planistycznymi po roku 2013 | 1547 |
| Mapa 1. | PKB <i>per capita</i> w % w krajach UE na poziomie NTS 2 w stosunku do średniej UE (2007 r.) wg PPS | 1391 |
| Mapa 2. | Zmiana PKB <i>per capita</i> w % w krajach UE na poziomie NTS 2 w latach 2004—2007 wg PPS | 1392 |
| Mapa 3. | PKB <i>per capita</i> w województwach w latach 2004—2007 (w cenach bieżących) | 1393 |
| Mapa 4. | PKB <i>per capita</i> w podregionach w latach 2004—2007 (w cenach bieżących) wg województw | 1393 |
| Mapa 5. | Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu (MEGA) o znaczeniu globalnym, europejskim, krajowym i międzynarodowym (2006 r.) | 1397 |
| Mapa 6. | Udział poszczególnych obszarów funkcjonalnych najważniejszych ośrodków wojewódzkich w tworzeniu PKB w stosunku do reszty regionu i kraju (2007 r.) | 1398 |
| Mapa 7. | Udział przyjeżdżających do pracy do miast wojewódzkich w liczbie zatrudnionych w gminie w 2006 r. w % | 1400 |
| Mapa 8. | Średnia wartość PKB <i>per capita</i> w cenach bieżących na poziomie województw w stosunku do średniej krajowej w latach 2004—2007 | 1402 |
| Mapa 9. | Średnia wartość PKB <i>per capita</i> w cenach bieżących na poziomie podregionów w stosunku do średniej krajowej w latach 2004—2007 | 1403 |
| Mapa 10. | Obszary wiejskie gdzie występuje kumulacja negatywnych wskaźników dostępu do usług i dóbr publicznych wg powiatów | 1404 |
| Mapa 11. | Obszary wiejskie gdzie występuje kumulacja negatywnych wskaźników społeczno-gospodarczych wg powiatów | 1404 |
| Mapa 12. | Miasta, gdzie występuje koncentracja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych | 1407 |
| Mapa 13. | Obszary przygraniczne | 1408 |
| Mapa 14. | Obszary o najniższej dostępności drogowej do miast wojewódzkich wg powiatów | 1409 |
| Mapa 15. | Obszary o najniższej dostępności kolejowej do miast wojewódzkich wg powiatów | 1410 |
| Mapa 16. | Uczestnictwo polskich zespołów badawczych w VI Programie Ramowym wspólnoty europejskiej (liczba zespołów badawczych oraz wartość przyznanych grantów w mln euro) wg województw | 1412 |
| Mapa 17. | Atrakcyjność inwestycyjna podregionów dla działalności zaawansowanej technologicznie (2009 r.) | 1413 |
| Mapa 18. | Gęstość zaludnienia i zmiany ludnościowe w podregionach w latach 2000—2008 | 1415 |
| Mapa 19. | Indeks podatności na zmiany demograficzne na poziomie NTS 2 (prognoza do roku 2020) | 1416 |
| Mapa 20. | Prognoza zmian ludnościowych Polski do roku 2030 wg województw | 1417 |
| Mapa 21. | Procentowy udział osób z wyższym wykształceniem w stosunku do całości populacji w wieku 25—64 lat na poziomie NTS 2 (prognoza 2020 r.) | 1421 |
| Mapa 22. | Odsetek osób w wieku 24—65 lat uczestniczących w kształceniu ustawicznym (2008 r.) wg województw | 1422 |
| Mapa 23. | Indeks podatności na zmiany klimatyczne na poziomie NTS 2 | 1424 |

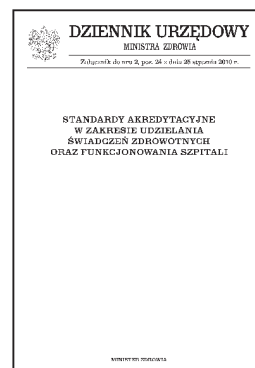
| | | |
|-----------|---|------|
| Mapa 24. | Produkcja energii elektrycznej w Polsce (2008 r.) wg województw | 1426 |
| Mapa 25. | Zawartość dwutlenku węgla w krajowym zużyciu energii brutto (2006 r.) | 1427 |
| Mapa 26. | Udział i struktura obszarów chronionych w powierzchni powiatów ogółem (2008 r.) | 1430 |
| Mapa 27. | Muzea i liczba zwiedzających w 2008 r. w Polsce wg województw wraz z obiektami znajdującymi się na liście światowego dziedzictwa UNESCO | 1432 |
| Mapa 28. | Frekwencja w głosowaniu do Sejmu RP wg gmin (2007 r.) | 1435 |
| Mapa 29. | Sieć transportowa Polski (2009 r.) | 1437 |
| Mapa 30. | Żegluga śródlądowa i morska w Polsce (2008 r.) | 1439 |
| Mapa 31. | Odsetek gospodarstw domowych wyposażonych w komputer z dostępem do internetu (2008 r.) wg województw | 1440 |
| Mapa 32. | Ilość realizowanych projektów współfinansowanych ze środków unijnych w ramach NPR 2004—2006 przez poszczególne gminy | 1442 |
| Mapa 33. | Typy funkcjonalne gmin | 1478 |
| Mapa 34. | Obszary strategicznej interwencji dla zapewniania spójności w wymiarze kraju | 1492 |
| Mapa 35. | Zróżnicowania wewnątrzregionalne rozwoju społeczno-gospodarczego | 1492 |
| Mapa 36. | Obszary koncentracji działań na rzecz wyrównywania dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe | 1495 |
| Mapa 37. | Obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze | 1501 |
| Mapa 38. | Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej z poziomu krajowego w odniesieniu do obszarów przygranicznych (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów przy zewnętrznej granicy UE) | 1504 |
| Mapa 39. | Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej na rzecz zwiększenia dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich | 1506 |
| Wykres 1. | Udział poszczególnych obszarów funkcjonalnych najważniejszych ośrodków wojewódzkich w tworzeniu PKB (2007 r.) | 1398 |
| Wykres 2. | Zmiana PKB <i>per capita</i> w wybranych podregionach w latach 2000—2007 | 1406 |
| Wykres 3. | Odsetek gospodarstw domowych, z których przynajmniej jedna osoba pracowała za granicą w 2008 r. wg województw | 1418 |
| Wykres 4. | Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym w województwach na tle UE-27, w roku 2000, 2004 i 2008 | 1419 |
| Wykres 5. | Udział populacji w wieku 15—64 lat posiadającej wyższe wykształcenie wg województw | 1420 |

CENTRUM USŁUG WSPÓLNYCH
WYDZIAŁ WYDAWNICTW I POLIGRAFII

proponuje

**Załącznik do Dziennika Urzędowego Ministra Zdrowia Nr 2, poz. 24
z dnia 25 stycznia 2010 r.**

STANDARDY AKREDYTACYJNE W ZAKRESIE UDZIELANIA ŚWIADCZEŃ ZDROWOTNYCH ORAZ FUNKCJONOWANIA SZPITALI



Tematyka załącznika:

- ☐ Ciągłość opieki
- ☐ Prawa Pacjenta
- ☐ Ocena Stanu Pacjenta
- ☐ Opieka nad Pacjentem
- ☐ Kontrola Zakażeń
- ☐ Zabiegi i Znieczulenia
- ☐ Farmakoterapia
- ☐ Laboratorium
- ☐ Diagnostyka Obrazowa
- ☐ Odżywianie
- ☐ Poprawa Jakości i Bezpieczeństwo Pacjenta
- ☐ Zarządzanie Ogólne
- ☐ Zarządzanie Zasobami Ludzkimi
- ☐ Zarządzanie Informacją
- ☐ Zarządzanie Środowiskiem Opieki

Cena brutto 152,71 zł

Zamówienia można składać:

e-mailem: wydawnictwa@cuw.gov.pl

faksem: **22 694-60-48**

poprzez stronę internetową: www.wydawnictwa.cuw.gov.pl

Wszelkie informacje: **tel. 22 694-67-52**

Adres wykonawcy: **02-903 Warszawa, ul. Powsińska 69/71**

Pełna oferta: www.wydawnictwa.cuw.gov.pl

Wydawca: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Redakcja: Rządowe Centrum Legislacji — Departament Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego
al. J. Ch. Szucha 2/4, 00-582 Warszawa, tel. 22 622-66-56

Skład, druk i kolportaż: Centrum Usług Wspólnych — Wydział Wydawnictw i Poligrafii,
ul. Powsińska 69/71, 02-903 Warszawa, tel. 22 694-67-52; faks 22 694-60-48

www.wydawnictwa.cuw.gov.pl

e-mail: wydawnictwa@cuw.gov.pl

MP 0036 2011 wyd.00



5 900248622642 >

Tłoczono z polecenia Prezesa Rady Ministrów w Centrum Usług Wspólnych — Wydział Wydawnictw i Poligrafii,
ul. Powsińska 69/71, 02-903 Warszawa