

9 września 2009 r. – wersja po korektach redakcyjnych i statystycznych

Przeznaczony do debaty społecznej

KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO 2010-2020:
REGIONY, MIASTA, OBSZARY WIEJSKIE
PROJEKT

Warszawa, wrzesień 2009 r.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

SPIS TREŚCI

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | WPROWADZENIE - POTRZEBA ZMIAN | 3 |
| 2 | W KIERUNKU NOWEJ POLITYKI REGIONALNEJ..... | 8 |
| 3 | NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ DO ROKU 2020..... | 11 |
| 4 | PODSTAWOWE ZASADY POLITYKI REGIONALNEJ..... | 43 |
| 5 | CEL STRATEGICZNY I WIZJA POLITYKI REGIONALNEJ | 49 |
| | 5.1 Wizja rozwoju regionalnego Polski do roku 2020..... | 51 |
| | 5.2 Szczegółowe efekty realizacji polityki regionalnej do roku 2020 | 53 |
| 6 | CELE KRAJOWEJ POLITYKI REGIONALNEJ DO 2020 ROKU | 55 |
| | 6.1 Układ celów krajowej polityki regionalnej do 2020 roku | 55 |
| | 6.2 Opisy celów krajowej polityki regionalnej do 2020 roku..... | 56 |
| | 6.3 Założenia polityki regionalnej wobec obszarów miejskich (polityka miejska) | 92 |
| | 6.4 Założenia polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich (polityka rozwoju obszarów wiejskich)..... | 95 |
| 7 | SYSTEM REALIZACJI KSRR | 97 |
| | 7.1 Założenia systemu realizacji polityki regionalnej | 97 |
| | 7.2 Podmioty zaangażowane w realizację KSRR..... | 99 |
| | 7.3 Instrumenty powiązane z KSRR..... | 108 |
| | 7.4 Dokumenty wdrożeniowe..... | 109 |
| | 7.5 Mechanizmy koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej | 112 |
| | 7.6 Instrumenty wsparcia strategicznego wymiaru polityki regionalnej..... | 117 |
| | 7.7 System monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej | 119 |
| | 7.8 System wdrażania KSRR..... | 120 |
| 8 | RAMY FINANSOWE..... | 122 |
| | 8.1 Źródła finansowania..... | 122 |
| | 8.2 Wysokość środków..... | 123 |
| | 8.3 Podstawowe założenia podziału środków finansowych na cele KSRR..... | 126 |
| | Spis rysunków, tabel oraz map | 129 |

Załączniki

1 WPROWADZENIE - POTRZEBA ZMIAN

Prezentowany projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR) jest dokumentem określającym cele i strategię działania podmiotów publicznych w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Projekt wyznacza cele rozwoju regionalnego i określa miejsce w ich realizacji polityki regionalnej oraz innych polityk publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu, takich jak polityka wobec obszarów wiejskich i polityka miejska.

Celem strategicznym polityki regionalnej jest umożliwienie jak najszerszego wykorzystania przez regiony ich potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju - kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w Polsce w długim horyzoncie.

Jednocześnie KSRR ustala trzy cele szczegółowe do 2020 roku:

1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów,
2. Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych,
3. Usprawnianie procesów planowania i realizacji polityk publicznych mających wpływ terytorialny.

Taki układ celów wynika z jednej strony z potrzeby modernizacji kraju, co spójne jest z wizją rozwoju kraju określoną w raporcie Polska 2030¹, a także realizuje najważniejsze priorytety Wspólnoty, sformułowane w odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Dokument zakłada zasadniczą modyfikację dotychczas prowadzonej polityki regionalnej. Nowa polityka regionalna w Polsce zmierza w kierunku wprowadzenia i urzeczywistnienia zmian określonych jako „nowy paradygmat polityki regionalnej”². Zmiany w odniesieniu do dotychczas prowadzonej w Polsce polityki regionalnej polegają zarówno na wzmocnieniu roli i rangi polityki regionalnej jako polityki koordynującej najważniejsze działania rozwojowe podejmowane w odniesieniu do przestrzeni Polski, jak i na nowym podejściu do zasad, celów oraz systemu realizacji polityki regionalnej, w tym na rozdzieleniu kompetencji i doborze instrumentów realizacyjnych. Zmianom przyświecać będzie zapewnienie 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 – poziomem planowania i realizacji pozostaje jednak poziom krajowy (rząd RP) i regionalny (samorząd województwa) przy większym niż dotychczas udziale innych podmiotów. Projekt określa obszar zainteresowania rządu w realizacji tak rozumianej polityki regionalnej oraz zasady i mechanizmy współdziałania z innymi podmiotami publicznymi. Projekt 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 terytorialnego.

Projekt zakłada 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.

W celu zapewnienia większej skuteczności i efektywności działań polityki regionalnej propozycje zawarte w KSRR zakładają dalszą decentralizację zarządzania różnymi środkami finansowymi

¹ KPRM, maj 2009 r. Dokument opracowany przez zespół autorski pod naukową redakcją dr Michała Boniego.

² Patrz rozdział 2.

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 (UE, prawdopodobnie lata 2014-2020). Będzie to miało podstawowe znaczenie dla sposobu wykorzystywania środków UE w ramach koncepcji nowej polityki regionalnej zawartej w tym dokumencie. Po przyjęciu dokumentu przez Radę Ministrów (RM, co jest planowane na koniec 2009 roku) stanie się on, wraz z planowaną na rok 2010 oceną efektywności, podstawą do ewentualnych modyfikacji programów operacyjnych realizowanych w ramach perspektywy 2007-2013.

Prowadzona w Polsce w ostatnich latach polityka regionalna była zdominowana przez politykę spójności UE, ukierunkowaną przede wszystkim na realizację celów wspólnotowych. Cele polityki regionalnej państwa 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 osiągnięcia 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 2001-2006³.

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, takiej jak np. rozwój obszarów wiejskich, czy też inne mające podstawowe znaczenie dla osiągnięcia celów polityki regionalnej, np. polityka transportowa, polityka rynku pracy, czy polityka konkurencyjności. Koordynacja między różnymi instrumentami ukierunkowanymi terytorialnie miała przede wszystkim charakter formalny i dokonywana była głównie w odniesieniu do instrumentów unijnych.

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

- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski⁴, 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 Spójności⁵, która m.in.:
 - wprowadziła obowiązek przygotowywania nowego, kompleksowego, średniookresowego dokumentu programowego odnoszącego się do regionów, tj. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego,

³ Stanowiła ona podstawę prowadzenia ówczesnej polityki regionalnej, realizowanej przy wykorzystaniu instrumentu programu wsparcia i kontraktów wojewódzkich.

⁴ Zaakceptowanych przez RM 27 kwietnia 2009 r.

⁵ Dz.U. Nr 216, poz.1370

- o oraz powołała Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (KK PR)⁶, do zadań którego należy m.in. rozpatrywanie i opiniowanie dokumentów strategicznych oraz dokumentów programowych w zakresie polityki rozwoju, jak również projekty 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: średniookresową strategią rozwoju kraju (aktualizacja SRK)⁷, Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (dokument określający wizję rozwoju przestrzennego kraju i politykę przestrzenną państwa)⁸ oraz długookresową strategią rozwoju kraju (której podstawą do opracowania będzie ww. raport: Polska 2030: wyzwania rozwojowe).

Prace nad przedstawianym projektem KSRR wpisują się także w nurt porządkowania systemu planowania i zarządzania rozwojem Polski, w tym w proces uporządkowania dokumentów strategicznych przyjmowanych przez RM. KSRR stanowi jedną z ośmiu strategii rozwoju realizujących średnio i długookresową strategię rozwoju kraju. Strategie te będą stanowiły podstawowe instrumenty realizacji strategii rozwoju kraju i będą podlegały ocenie zgodności z tym dokumentem.

W pracach nad KSRR wykorzystany został dorobek instytucji międzynarodowych odnoszący się do zagadnień praktycznych i teoretycznych polityki regionalnej m.in.: Przegląd Terytorialny Polski⁹, przygotowany w ramach Komitetu Polityki Rozwoju Terytorialnego Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, raport *Regiony 2020. Ocena przyszłych wyzwań regionów*, opracowany przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej¹⁰, raport F. Barca: *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations*¹¹ i inne. W toczącej się od września 2007 r. debacie nt. przyszłości polityki spójności po 2013 r., MRR bierze bardzo aktywny udział¹² podkreślając potrzebę lepszego dopasowania i koordynacji interwencji do specyficznych potrzeb regionów oraz konieczność rozwijania mechanizmów koordynacyjnych równoległe na poziomie regionalnym, krajowym i unijnym.

Prezentowany projekt KSRR, wypełniając ustawowy wymóg dotyczący jej zawartości określa: 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. W swych rozdziałach dokument prezentuje: istotę nowej polityki regionalnej, najważniejsze jej wyzwania do roku 2020, podstawowe zasady polityki regionalnej, cel strategiczny i wizję polityki regionalnej, cele krajowej polityki regionalnej oraz wskaźniki monitorowania tych celów, jak również system realizacji (w

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Przewiduje się że projekt dokumentu rządowego Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 zostanie udostępniony do konsultacji społecznych w końcu sierpnia 2009 r. Ostateczny termin przyjęcia tego dokumentu zależy od przebiegu postępowania oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzenia ewentualnej oceny transgranicznej.

⁹ OECD., listopad 2008 r.

¹⁰ KE, listopad 2008 r.

¹¹ Kwiecień 2009r.

¹² M.in. przez organizowanie oraz uczestniczenie w spotkaniach państw członkowskich, konferencjach, seminariach oraz konsultacjach społecznych i z ekspertami w dziedzinie rozwoju regionalnego z kraju i zagranicy. Celem tych działań jest z jednej strony wypracowanie polskiej wizji przyszłej polityki spójności, a z drugiej budowanie sieci współpracy i wsparcia między państwami członkowskimi.

tym podmioty zaangażowane w realizację KSRR i instrumenty realizacji jej celów) i ramy finansowania. Dodatkowo w załącznikach znajdują się m.in. harmonogram prac nad przygotowaniem ostatecznej wersji KSRR, diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej oraz najważniejsze potencjały rozwojowe województwa zidentyfikowane w oparciu o informacje uzyskane z Urzędów Marszałkowskich, które to materiały również poddawane są dyskusji w ramach społecznej debaty.

Szczegółowe propozycje rozwiązań zawarte w projekcie KSRR dotyczą przede wszystkim:

- odejścia od postrzegania polityki regionalnej wyłącznie przez zróżnicowania przestrzenne mierzone na poziomie regionów na rzecz wykorzystania potencjałów endogenicznych 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 cele w odniesieniu do terytorium dla wszystkich podmiotów publicznych,
- wykorzystania modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego¹³ jako podstawy myślenia o kierunkach przepływów kapitału, osób i wiedzy,
- 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,
- wprowadzenia nowych instrumentów partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie – Kontraktu terytorialnego¹⁴,
- dalszej decentralizacji zarządzania państwem i 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 i Kontrakty terytorialne.

Niniejszy projekt jest wynikiem ścisłej współpracy MRR przede wszystkim z przedstawicielami władz regionalnych, a także środowisk naukowych oraz praktyków. Propozycje w nim zawarte są przedmiotem porozumienia osiągniętego w toku tych prac wśród wszystkich zaangażowanych partnerów. Na obecnym etapie, wypracowane propozycje będą poddane ocenie innych resortów, instytucji, a także społeczeństwa, które jest ostatecznym adresatem tej polityki.

Opracowanie dokumentu zostało poprzedzone *Tezami i założeniami do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*¹⁵, w których zaprezentowano główne kierunki myślenia o polityce regionalnej. Ich przygotowanie sumowało efekty wcześniejszych etapów prac MRR nad koncepcją nowej polityki regionalnej, tj. materiału problemowego¹⁶, raportu podsumowującego wyniki badania ankietowego zawierającego pytania dotyczące nowego modelu polityki regionalnej, skierowanego do ministerstw oraz samorządów wojewódzkich¹⁷ oraz raportu podsumowującego wyniki prac

¹³ Uprzednio stosowane było określenie dyfuzyjno-absorpcyjny.

¹⁴ Kontrakt terytorialny został opisany w rozdziale 7.

¹⁵ Zaakceptowanych przez RM 16 grudnia 2008 r.

¹⁶ „Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej – refleksje do dyskusji”, MRR, czerwiec 2008 r. (wydanie drugie, poprawione), http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/.

¹⁷ „Nowa koncepcja polityki regionalnej – raport podsumowujący wyniki badania ankietowego”, MRR, czerwiec 2008 r. (wydanie drugie poprawione), http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/.

grup roboczych kontynuujących dyskusję zapoczątkowaną badaniem ankietowym¹⁸. Niniejszy projekt KSRR opiera się także o wnioski z prac grupy eksperckiej¹⁹, której dorobek zebrany został w publikacji *Koncepcja nowej polityki regionalnej – ekspertyzy*²⁰ oraz debaty prowadzonej w czasie licznych spotkań, roboczych warsztatów, seminariów oraz konferencji²¹.

Prezentowany projekt stanowi materiał do konsultacji społecznych. Mamy nadzieję, że weźmie w nich udział jak najszersze grono przedstawicieli różnych instytucji publicznych, którym na uwadze leży zarówno rozwój polskich regionów, jak i poszczególnych terytoriów. Przewiduje się organizację szeregu spotkań konsultacyjnych KSRR, m.in. spotkania eksperckie, regionalne (16 województw) oraz międzyresortowe.

Dokument zostanie poddany ocenie ex-ante, w tym wykonana zostanie prognoza oddziaływania na środowisko oraz ocena skutków makroekonomicznych. Wnioski i konkluzje wynikające z tych ocen, jak również wynikające z ww. debaty społecznej, prowadzonej także przy wykorzystaniu skrzynki pocztowej: polityka.regionalna@mrr.gov.pl, posłużą do wypracowania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, która zostanie przekazane do rozpatrzenia RM w listopadzie 2009 r., celem przyjęcia jej w drodze uchwały²².

Mamy nadzieję, że pomimo tego, iż projekt strategii został przygotowany przez rząd w porozumieniu i we współpracy z samorządami województw, po jej uzgodnieniu w partnerskim procesie konsultacyjnym, służącym wypracowaniu satysfakcjonującego konsensusu, zasady i cele działania polityki regionalnej staną się wspólne i podzielane przez wszystkich jej aktorów.

¹⁸ „Nowa koncepcja polityki regionalnej – wnioski z prac tematycznych grup roboczych”, czerwiec 2008 r., http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/.

¹⁹ Grupa ekspertów działała przy DKS MRR w okresie grudzień 2008 r. – kwiecień 2009 r.

²⁰ Zbiór naukowych referatów, które były przedmiotem dyskusji w ramach cyklicznych, warsztatowych spotkań grupy ekspertów. Druk publikacji w przygotowaniu

²¹ Szczegółowy opis przebiegu prac nad projektem KSRR zawiera zał. 1.

²² Szczegółowy harmonogram dalszych prac nad dokumentem zawiera załącznik 2

2 W KIERUNKU NOWEJ POLITYKI REGIONALNEJ²³

W większości krajów OECD, polityki regionalne zostały wprowadzone w latach 50-tych i 60-tych 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 uprzemysłowienia. Główne instrumenty podlegały modelowi redystrybucji bogactwa w postaci centralnie sterowanych transferów finansowych oraz szerokiej skali inwestycji publicznych. W latach 1970 i na początku 1980, kolejne wstrząsy gospodarcze oraz zmiany w gospodarce światowej doprowadziły w poszczególnych krajach do geograficznej koncentracji bezrobocia. Polityki regionalne były adaptowane do nowych wyzwań. Zostały one skoncentrowane na zmniejszaniu dysproporcji w dochodach i zasobach infrastrukturalnych oraz na tworzeniu miejsc pracy.

Liczne badania europejskie i światowe wykazały, że ówczesne modele polityk regionalnych przyniosły rozczarowujące wyniki głównie ze względu na powolny proces konwergencji²⁴. Centralnie zarządzana redystrybucja subwencji dla 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 procesów rozwojowych.

Stało się to przyczynkiem do otwarcia debaty zarówno między „teoretykami” jak i „praktykami” nad polityką regionalną i zmianą jej paradygmatu, odnoszącą się do celów, priorytetów, narzędzi, podmiotów i terytorialnych obszarów interwencji.

²³ Szczegółowy opis zmian w prowadzeniu polityki regionalnej z uwzględnieniem podstaw teoretycznych rozwoju regionalnego przedstawia załącznik 3.

²⁴ Z analiz OECD dla lat 1980-2005 wynika, że w około jednej trzeciej krajów OECD regionalne zróżnicowania w PKB *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: Słowo - wytrych: wskazywanie wielu elementów jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładanie się różnorodnych nieskoordynowanych działań | KONKURENCYJNOŚĆ: Główny element nowej polityki regionalnej (dyfuzja wzrostu) 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 | WYRÓWNYWANIE: Działania „wyrównawcze” w węższym zakresie. Istotne dla całego kraju, 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, „algorytm biedy” | Podejście terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe). Zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji |
| 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 | Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu – „ <i>empowerment of multi-level governance</i> ” |

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

Polityka regionalna została poddana skomplikowanemu procesowi transformacji. W pierwszych etapach uwaga wszystkich stron tego procesu była skoncentrowana na celach i kwestii czy mają one być zorientowane na tzw. *equity* (spójność społeczna, konwergencja) czy na *efficiency* (spójność gospodarcza, konkurencyjność). Liczne publikacje naukowe wskazały, 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 od krajowych transferów i dotacji.

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 *governance*, gdzie coraz większą rolę zaczęły odgrywać władze regionalne i lokalne. Nowe podejście regionalne oparto na założeniu, że potencjał wzrostu istnieje we wszystkich typach regionów/obszarów, nawet jeśli wydajność ekonomiczna jest znacząco różna w poszczególnych regionach ze względu na czynniki takie jak: geografia, demografia, specjalizacja, produktywność, kapitał ludzki i rzeczowy, infrastruktura czy zdolność innowacji.

Celem polityki stało się stymulowanie poszczególnych regionów do rozwoju ich potencjału wzrostu przede wszystkim w oparciu o zasoby endogenne. Przeniesienie akcentu na wszystkie regiony spowodowało konieczność terytorialnego ukierunkowania polityki. Takie podejście ma umożliwić bardziej precyzyjne uwzględnianie lokalnych uwarunkowań, wzmocnienie i efektywne wykorzystanie lokalnych przewag i potencjałów rozwojowych (potencjał wiedzy, umiejętności, specjalizacji oraz powiązań między poszczególnymi podmiotami/czynnikami rozwoju i wzrostu) by ostatecznie pozwolić na odblokowanie procesów wzrostowych.

Także tocząca się od wielu lat debata na forum UE, czerpiąc z wyników prac OECD i ESPON wskazuje, że zmianie paradygmatu musi towarzyszyć silniejsze ukierunkowanie polityk publicznych na wymiar terytorialny. Ważnych argumentów w tym zakresie dostarcza raport F. Barca, wg którego europejska polityka regionalna stanowi właściwe ramy realizacji modelu polityki ukierunkowanej terytorialnie (*place-based policy*), m.in. ze względu na system wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*), kontraktowy charakter zobowiązań między poszczególnymi aktorami, możliwość prześledzenia kierunków i wielkości wydatkowanych środków (szczegółowe rozbitcie na kategorie interwencji), a także wkład w budowanie instytucji, tworzenie kapitału społecznego, partnerstwa i sieci rozprzestrzeniania wiedzy i doświadczeń.

Warto zwrócić uwagę na dorobek w zakresie „silniejszego ukierunkowania polityk publicznych na wymiar terytorialny” jednej z ostatnich Prezydencji w Radzie UE, w ramach której państwa członkowskie ustaliły tzw. *methodological principles* dotyczące następujących kwestii: (1) uwzględnianie oddziaływania terytorialnego kluczowych strategii i polityk sektorowych już od samego etapu ich planowania strategicznego, (2) poprawa komplementarności oraz powiązań między kluczowymi strategiami i politykami sektorowymi oraz polityką spójności, (3) pogłębianie 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 w oparciu o dostosowane wskaźniki, (4) zorganizowanie właściwej koordynacji na poziomie wspólnotowym i krajowym, (5) wspieranie i promowanie podejścia oraz projektów terytorialnych w odniesieniu do całości polityk sektorowych o silnym oddziaływaniu terytorialnym.

Proces transformacji polityki regionalnej trwa. Zgodnie z badaniami OECD w ciągu ostatnich dziesięciu lat wiele krajów zreformowało swoje podejście do rozwoju regionalnego, skupiając swoje wysiłki w pierwszej kolejności na celach wzrostu i konkurencyjności. W wielu przypadkach zaobserwowano także częściowe postępy w „korygowaniu” niekompatybilnego oddziaływania polityk sektorowych na różne rodzaje obszarów i dostosowania polityki do konkretnych potrzeb regionalnych. Nowe strategie planowania przestrzennego zostały przyjęte w oparciu o bardziej regionalne podejście. W niektórych krajach tradycyjne programy pomocy regionalnej i „zakłócające” (*distortive*) polityki sektorowe nie znikły całkowicie jednak przyjęto bardziej selektywne systemy udzielania pomocy.

Sposób zdefiniowania celów polityki regionalnej (ich ukierunkowanie, koncentracja i zasięg geograficzny) będzie w znacznym stopniu determinował przyszły model 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 na niwelowanie różnic zamożności.

3 NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ DO ROKU 2020

Podstawą programowania i realizacji efektywnej polityki regionalnej jest 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 stają polityki publiczne ukierunkowane terytorialnie, przeprowadziła zarówno Komisja Europejska (KE)²⁵, Bank Światowy²⁶, jak i w odniesieniu do swoich krajów członkowskich OECD²⁷. Badania te różnią się między sobą w podejściu do analizowanych zagadnień, jak i określaniu nadchodzących wyzwań. Istotne jest zatem aby w odniesieniu do zidentyfikowanych wyzwań europejskich i globalnych przedstawić najważniejsze wyzwania z punktu widzenia polskiej polityki regionalnej.

Przedstawiony poniżej zestaw wyzwań do roku 2020 łączy obydwa wymiary: europejski²⁸ i krajowy²⁹. Został on przygotowany w oparciu o przeprowadzoną diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej dokonaną w różnych skalach przestrzennych³⁰ oraz w odniesieniu do czynników rozwojowych o pierwszorzędym znaczeniu dla konkurencyjności polskich regionów. Przy określeniu listy wyzwań polityki regionalnej uwzględniono także strategiczne wyzwania dla rozwoju całego kraju sformułowane w dokumencie Polska 2030 przygotowanym przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa RM pod kierunkiem dr Michała Boniego.

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. Polska notuje dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, szczególnie wysokie po akcesji do UE (wzrost PKB dwukrotnie wyższy w latach 2004-2008 - 5,4% niż w 2000-2003 - 2,7%). W rezultacie poziom PKB per capita w Polsce³¹ w stosunku do średniej UE-27 wzrósł w okresie 1999-2008 z 48,6% do 57,4%. Proces konwergencji zewnętrznej³² zachodzi także na poziomie województw³³, ale skala tych zmian jest zróżnicowana: od 0,8 p.p.³⁴ (lubelskie) do 7,6 p.p. (mazowieckie). Mazowieckie, które w 2006 r. osiągnęło 84% średniej UE jest zdecydowanym liderem wzrostu, a kolejne cztery województwa: dolnośląskie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie znacznie przekroczyły 50%. W latach 2000-2006 stanowiły one grupę 5 najbogatszych województw i rozwijały się przeciętnie szybciej niż grupa 5 województw Polski Wschodniej, wśród których żadne nie przekroczyło poziomu 40% średniej UE. Jedynie w przypadku województwa zachodniopomorskiego dystans rozwojowy w stosunku do średniej UE zwiększył się.

²⁵ Regiony 2020. Ocena przyszłych wyzwań regionów UE. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, listopad 2008 r., SEC(2008) 2868 final.

²⁶ World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography, The World Bank, DC.

²⁷ Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices, OECD 2009.

²⁸ Na podstawie Regiony 2020, Op. cit.

²⁹ Na podstawie W. Dziemianowicz, J. Łukomska, A. Górka, M. Pawluczuk, Trendy rozwojowe regionów, Geoprofit, Warszawa, styczeń 2009

³⁰ Diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej zawiera załącznik 7.

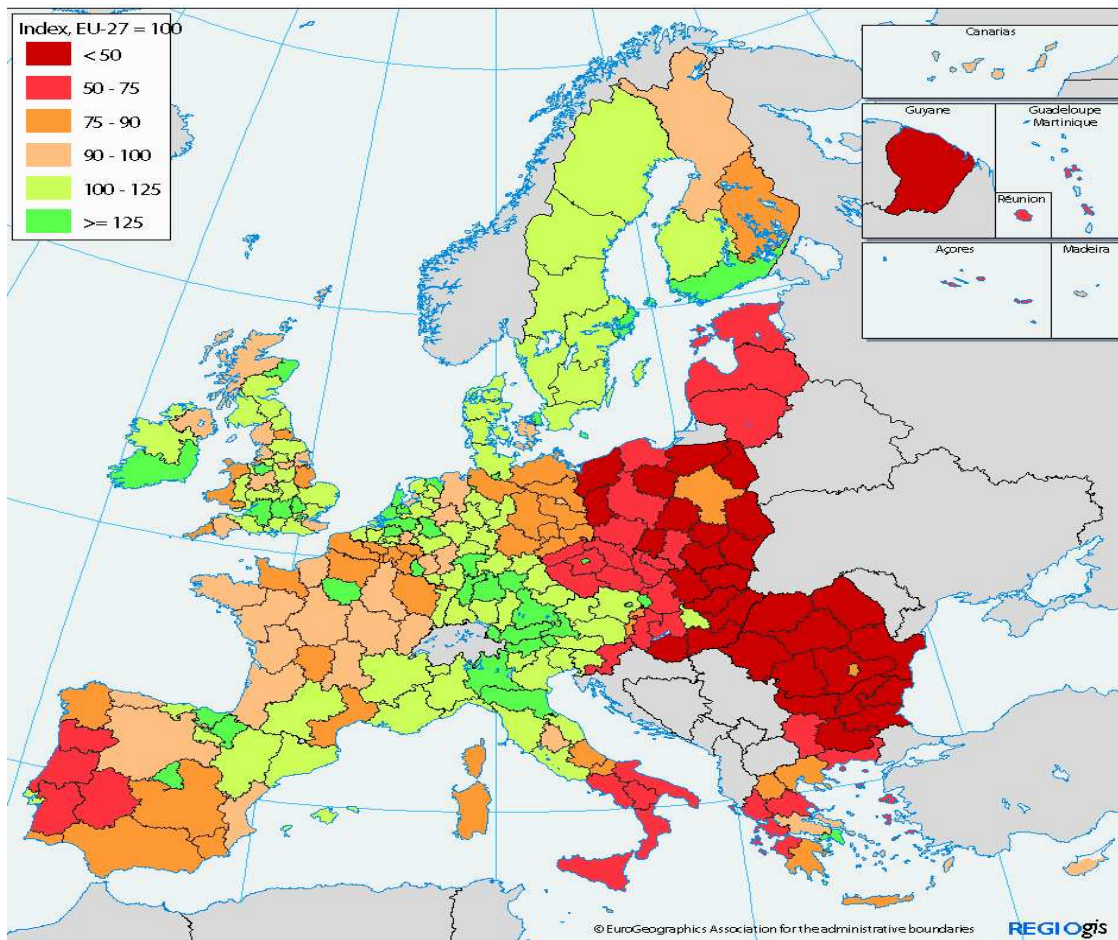
³¹ Z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej walut.

³² tj. zmniejszania dystansu w poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do średniej unijnej.

³³ Poza zachodniopomorskim, w którym wskaźnik ten w 2006 r. był niższy niż w 1999 r.

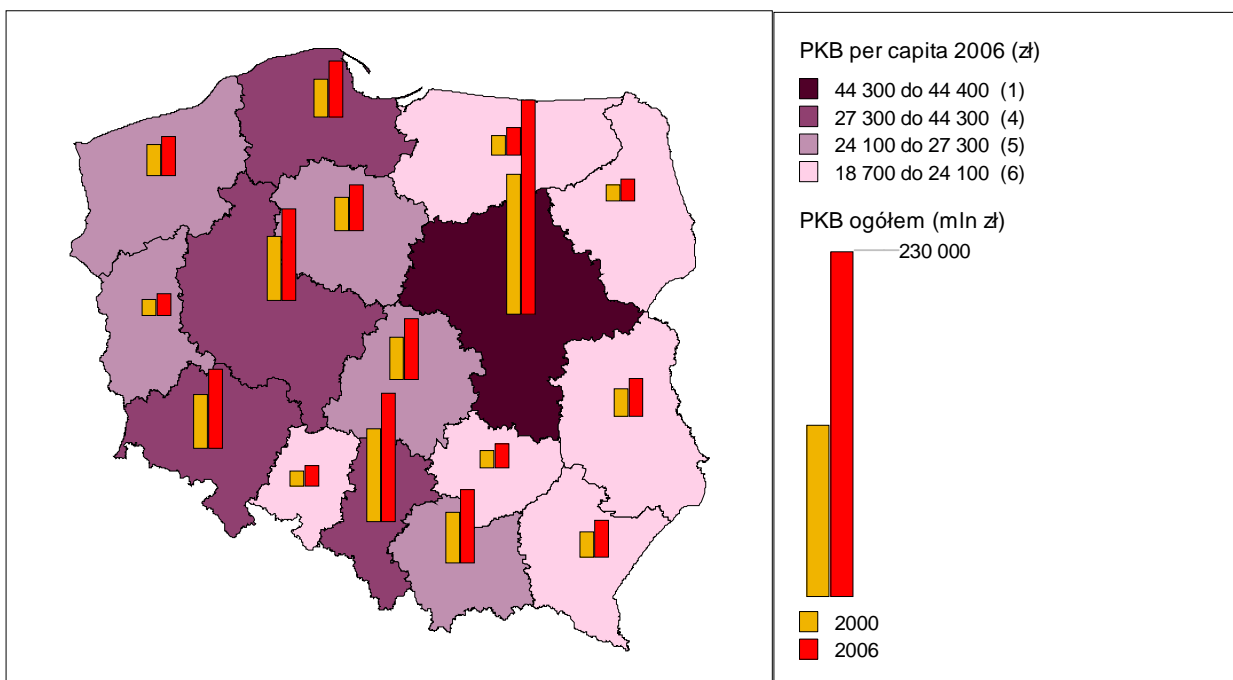
³⁴ punkty procentowe.

Mapa 1. PKB per capita UE (2006 r.)



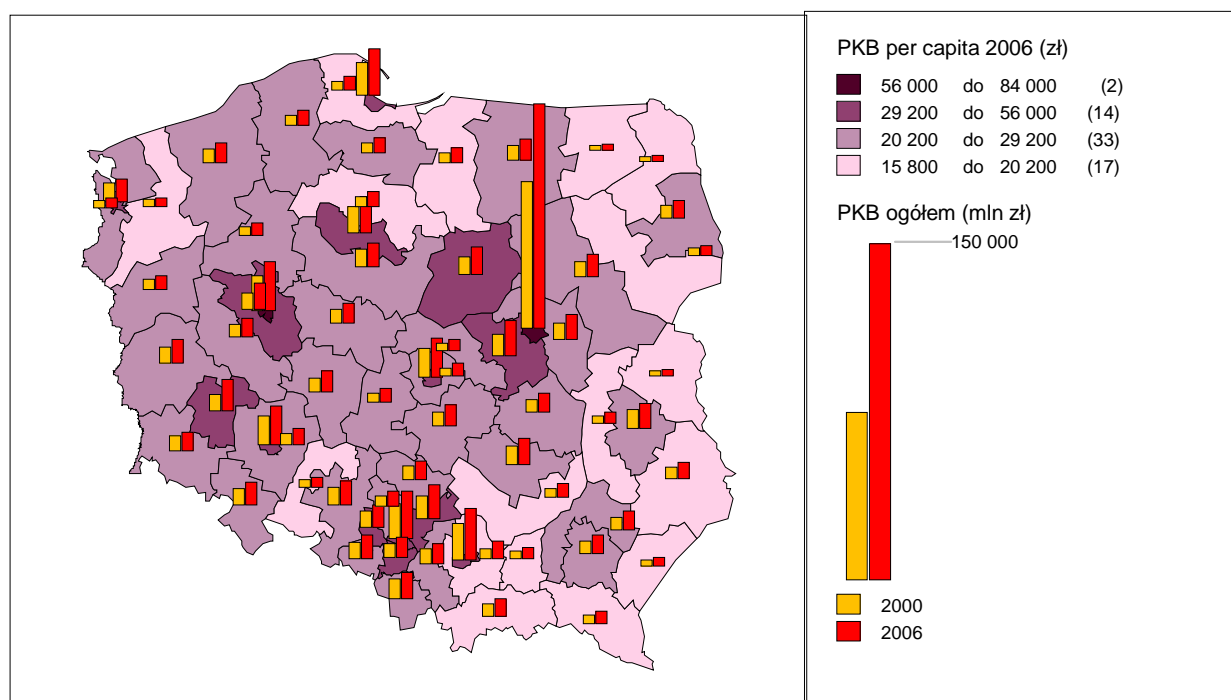
Źródło: REGIOgis.

Mapa 2. PKB w województwach w latach 2000-2006



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Mapa 3. PKB w podregionach w latach 2000-2006



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

W układzie przestrzennym wewnątrz kraju obserwowana jest od wielu lat utrwalająca się koncentracja wzrostu gospodarczego oraz potencjału wytwórczego w kilku najsilniejszych ekonomicznie województwach³⁵. Koncentracja wzrostu gospodarczego jest jeszcze bardziej widoczna na poziomie niższych jednostek statystycznych, tj. podregionów (NTS III). Fakt, że tylko 10 (wobec 11 w 2003 r.) na 45 podregionów plasuje się powyżej średniej, dowodzi znacznej asymetrii i zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego. Wpływa to na zwiększanie 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, jakość dróg lokalnych.

Koncentracja wzrostu gospodarczego tylko w pewnych obszarach kraju wskazuje, że uczestniczenie polskich regionów i generalnie polskiej przestrzeni w osiąganiu celów rozwojowych kraju – wzrostu i zatrudnienia jest bardzo zróżnicowane. 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 procesów globalizacyjnych i integracyjnych w UE, tym samym stając się w wymiarze przestrzennym głównymi kreatorami wzrostu i zatrudnienia. Natomiast pozostałe regiony - bez zdolności do włączenia się do konkurencji opartej o wiedzę i przewagi konkurencyjne (w miejsce komparatywnych) będą trwale narażone na ograniczenia wzrostu gospodarczego i korzyści wynikających z tych procesów.

Jak wskazuje raport Polska 2030, w perspektywie najbliższych kilkunastu-kilkudziesięciu lat będzie w Polsce zasadnicza potrzeba prowadzenia polityki rozwojowej polegającej na zwiększaniu

³⁵ Udział 4 województw wnoszących największy wkład do tworzenia PKB: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie, wzrósł z 50,7% w 1999 r. do 52,0% w 2006 r., województwa te generują ponad połowę WDB przemysłu i budownictwa; 2 województwa: mazowieckie i wielkopolskie tworzą łącznie blisko 35% WDB powstającej w rolnictwie; dominujący blisko 25% udział tworzenia WDB sektora usług należy do mazowieckiego, a kolejne pozycje zajmują: śląskie, wielkopolskie, małopolskie i dolnośląskie.

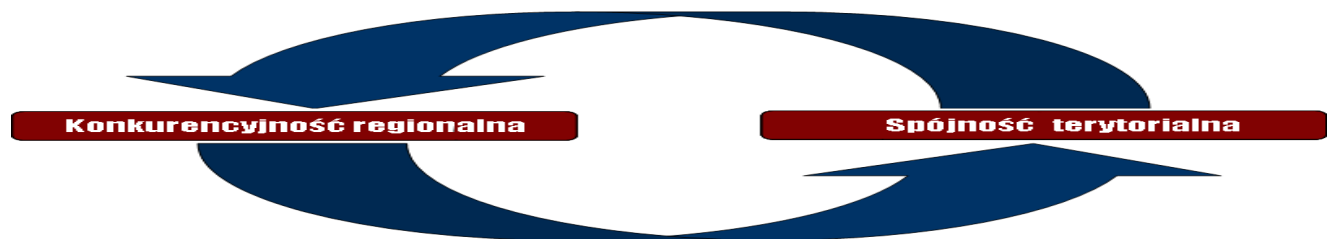
konkurencyjności gospodarki polskiej przez uruchamianie niewykorzystanych zasobów pracy, absorpcję i tworzenie innowacji (wzmocnienie sektora naukowo-badawczego i jego związków z przedsiębiorstwami), zapewnianie odpowiednich warunków technicznych (rozbudowa i modernizacja infrastruktury) oraz instytucjonalnych (zmiany w systemie zarządzania w sektorze publicznym) dla zwiększania poziomu inwestycji, a także wsparcie dla zmian strukturalnych w sferze struktury wytwarzania PKB (w kierunku zwiększania udziału sektorów o wyższej wartości dodanej) oraz struktury zatrudnienia (w sektorach bardziej produktywnych).

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 terytoriów dla powodzenia strategii ogólnorozwojowej.

Kwestia jak wykorzystać najlepiej 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.

Rysunek 1. Strategiczny dylemat polityki regionalnej



Źródło: Opracowanie własne MRR.

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

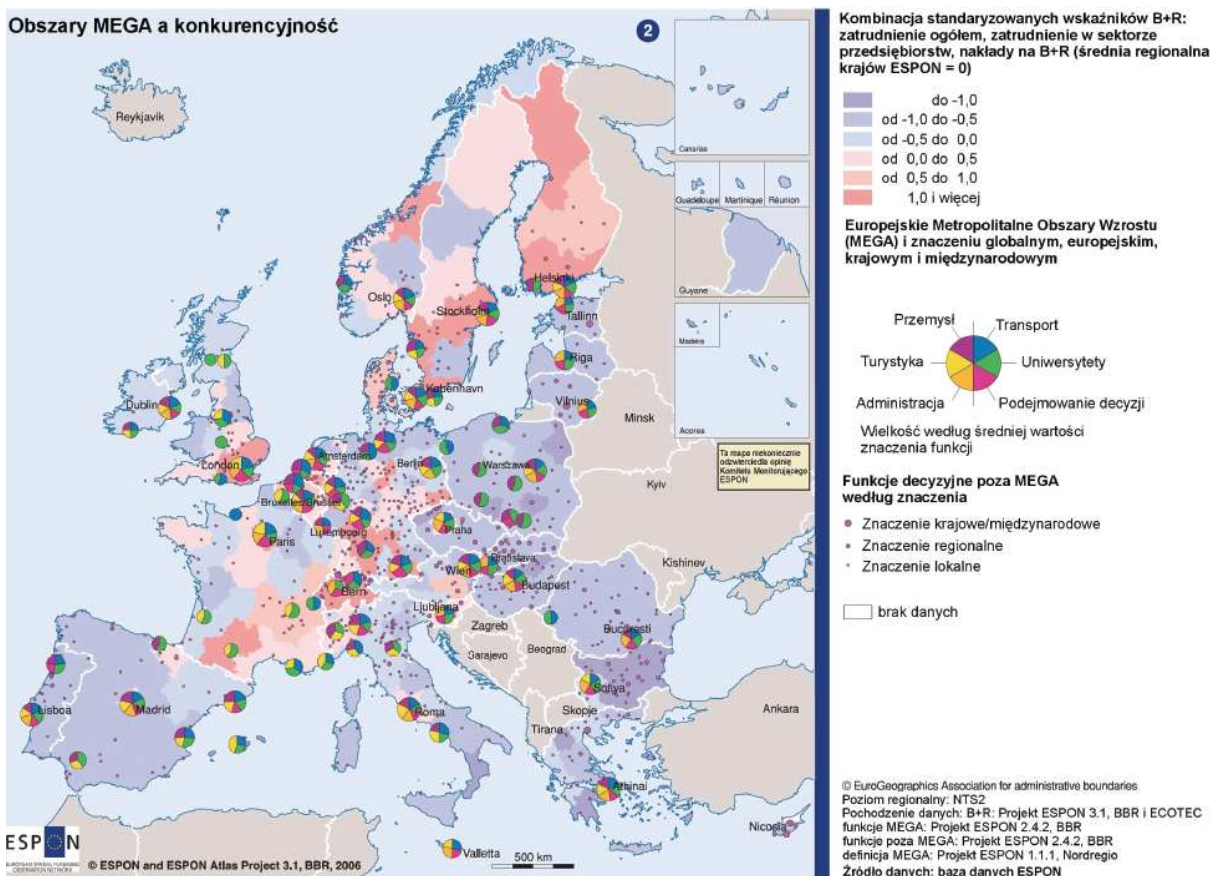
1. Lepsze wykorzystanie potencjałów obszarów miejskich najważniejszych dla rozwoju do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów,
2. Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych,
3. Tworzenie i absorpcja innowacji,
4. Negatywne trendy demograficzne oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy,
5. Poprawa jakości zasobów pracy,
6. Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego,
7. Właściwe wykorzystanie zasobów przyrodniczych i kulturowych,
8. Zapewnienie odpowiedniej jakości infrastruktury transportowej i teleinformatycznej,
9. Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Wyzwania te należy widzieć w kontekście przestrzennym, a więc przy formułowaniu polityki regionalnej świadomie pominięte zostały obszary, które aczkolwiek ważne z punktu widzenia rozwojowego kraju, mają mniejsze znaczenie (przez swoją aprzestrzenność).

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

Polska notuje dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, charakteryzujące się wyraźną koncentracją w najsilniejszych ekonomicznie obszarach metropolitalnych i 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 OECD³⁶, 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 7% udziałem populacji całego kraju generuje 17% PKB, a Mazowsze z 5% populacją zaledwie 1,5 % PKB). Najbardziej znaczącymi polskimi miastami, które łączą wysoki poziom rozwoju, szybki wzrost i silne, pozytywne oddziaływanie na otoczenie regionalne, obok Warszawy są: Kraków, Poznań, Wrocław, Konurbacja Śląska, 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 największych ośrodków miejskich UE (tzw. MEGA).

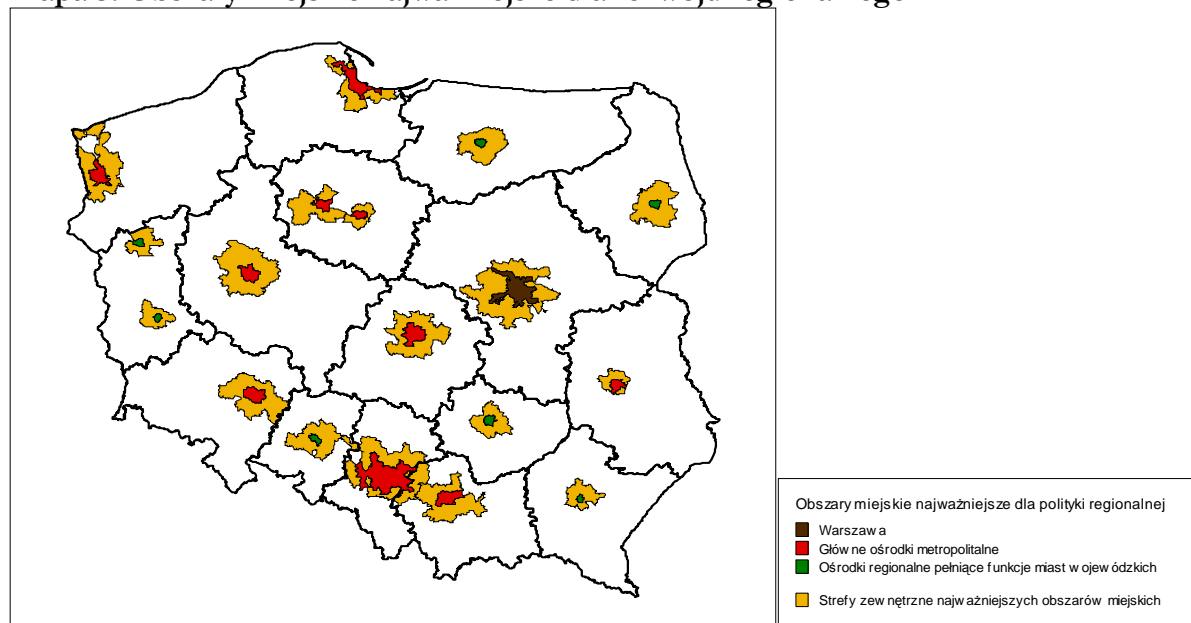
Mapa 4. Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu (MEGA) o znaczeniu globalnym, europejskim, krajowym i międzynarodowym



Źródło: Atlas ESPON – Struktura terytorium Europy, Październik 2006.

³⁶ Przegląd Terytorialny OECD Polska, listopad 2008 r.

Mapa 5. Obszary miejskie najważniejsze dla rozwoju regionalnego



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Projektu KPZK do roku 2030 (w przygotowaniu).

W odniesieniu do przyjętego w Polsce w 1999 roku modelu ustrojowego 16 województw, istotne jest zauważenie ważnej roli zarówno dla kształtowania się procesów rozwojowych na poziomie wojewódzkim, jak i krajowym czy ponadregionalnym, największych ośrodków miejskich, przede wszystkim stolic województw. W związku z tym, z punktu widzenia polityki regionalnej najważniejsze ośrodki miejskie to miasta wojewódzkie, z uwzględnieniem par stolic województw: Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego oraz Torunia i Bydgoszczy. Podział miast wojewódzkich ze względu na ich wagę dla rozwoju, zgodny z przygotowywanym Projektem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju³⁷, wyróżnia: (a) Warszawę ze względu na jej dominujące znaczenie, (b) 9 ośrodków metropolitalnych, (c) ośrodki regionalne, pełniące funkcje miast wojewódzkich. Znaczenie mają w tym kontekście największe ośrodki miejskie zlokalizowane w województwach o najniższych wskaźnikach rozwojowych: Lublin, Białystok, Olsztyn, Rzeszów, Kielce.

Obszary miejskie najważniejsze dla rozwoju - to nie tylko ośrodki 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 w jej ramach polityk publicznych, dla lepszego wykorzystania potencjału ośrodków metropolitalnych i innych największych miast oraz włączenia ich w proces konkurencji 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 dziedziny zarządzania publicznego, współdziałania instytucji naukowych i gospodarczych, która może przyczynić się do podniesienia rangi tych ośrodków oraz zapewnienia stabilnego wzrostu gospodarczego całego kraju.

Generowany przez metropolie wzrost gospodarczy może i powinien zostać wykorzystany przez inne obszary. Korzyści z rozwoju największych miast mogą być przenoszone przez przenikanie i

³⁷ Zgodnie z Projektem KPZK do roku 2030 (w opracowaniu) do kryteriów wyróżniających ośrodki metropolitalne należą: wielkość co najmniej 300 tys. mieszkańców, pełnienie istotnych funkcji o zasięgu co najmniej ponadregionalnym – pełnienie roli ośrodka ponadregionalnego, istnienie wartościowych zespołów urbanistycznych. Zgodnie z ww. kryteriami, za ośrodki metropolitalne uznaje się: Warszawę (metropolia stołeczna), Kraków, Gdańsk (Gdańsk – Gdynia), Wrocław, Poznań, Katowice (Konurbacja Śląska), Łódź, Szczecin, Bydgoszcz (Bydgoszcz – Toruń), Lublin.

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.

Skuteczność tego procesu jest uzależniona jednak od możliwości absorpcji procesów rozwojowych przez pozostałe obszary i uwarunkowana jest wieloma czynnikami natury ekonomicznej (innowacyjność), infrastrukturalnej, społecznej (zasoby ludzkie) i przestrzennej (dostępność terytorialna). 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 obszarów metropolitalnych i największych miast.

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

Zróżnicowanie tempa wzrostu województw przyczyniło się do pogłębienia dysproporcji zarówno między regionami, jak i wewnątrz nich (szczególnie w relacjach między obszarami miejskimi a obszarami wiejskimi). W 1999 r. relacja między województwem najbogatszym (mazowieckim), a najbiedniejszym (lubelskie) wynosiła 2,17, w 2003 r. wzrosła do 2,20, a w 2006 r. wynosiła już 2,32. W stosunku do takich krajów jak: Francja, Wielka Brytania, czy Belgia, gdzie wskaźnik ten przekroczył 3, wzrost dysproporcji między polskimi województwami nie jest tak znaczący, jednak wzrost dysproporcji wewnątrzregionalnych w Polsce jest na wysokim poziomie i stanowi jeden z najwyższych w obrębie krajów OECD.

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

Jak wynika z przeprowadzonych analiz na pewnych obszarach Polski następuje jednak koncentracja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych takich jak: bezrobocie, względne ubożenie ludności, odpływ ludności, niska produktywność, nieefektywny system edukacji, niska dostępność terytorialna. Tam gdzie zjawiska te są skorelowane z niskimi możliwościami restrukturyzacji i generowania stabilnego wzrostu w oparciu o dyfuzję z obszarów miejskich oraz uwarunkowaną historycznie niską jakością instytucji publicznych, istnieje realne zagrożenie pogarszania się ich pozycji konkurencyjnej, zmniejszenia udziału w procesach rozwojowych i w konsekwencji trwałej społecznej i ekonomicznej marginalizacji.

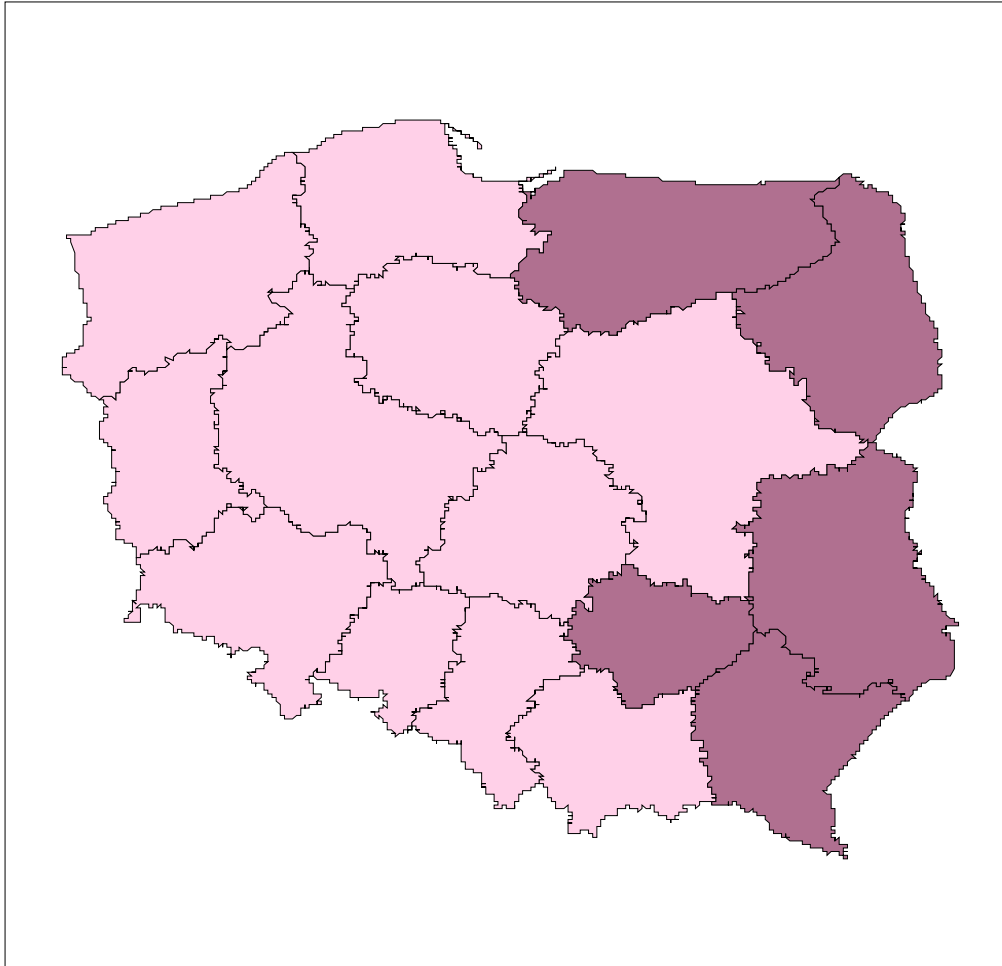
Jak wskazują przeprowadzone analizy problem zagrożenia marginalizacją dotyczy w zależności od rozpatrywanego problemu różnych terytoriów. Do tych najważniejszych, dla których polityka regionalna prowadzona z poziomu kraju obok działań wspomagających konkurencyjność regionalną (przez wsparcie dla największych ośrodków miejskich i dyfuzję rozwoju na pozostałe obszary) powinna znaleźć dodatkowe instrumenty należą:

a) województwa o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego

Do tej kategorii należą województwa Polski wschodniej i północno wschodniej: podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie i warmińsko – mazurskie. Województwa te zajmują zwarty obszar charakteryzujący się przede wszystkim 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 dostępem do dóbr i usług), niską

produktywnością wszystkich sektorów gospodarki. Niski poziom rozwoju tych województw wskazuje na trudności w wykorzystaniu w pełni własnych potencjałów w oparciu o endogeniczne zasoby co mogłoby się odbyć w wyniku przeprowadzenia procesów restrukturyzacji (zmiana struktury wytwarzania PKB w kierunku zwiększenia udziału sektorów o większej wartości dodanej, zmian profilu nauczania, zwiększenia poziomu innowacyjności, podwyższenia jakości zasobów ludzkich).

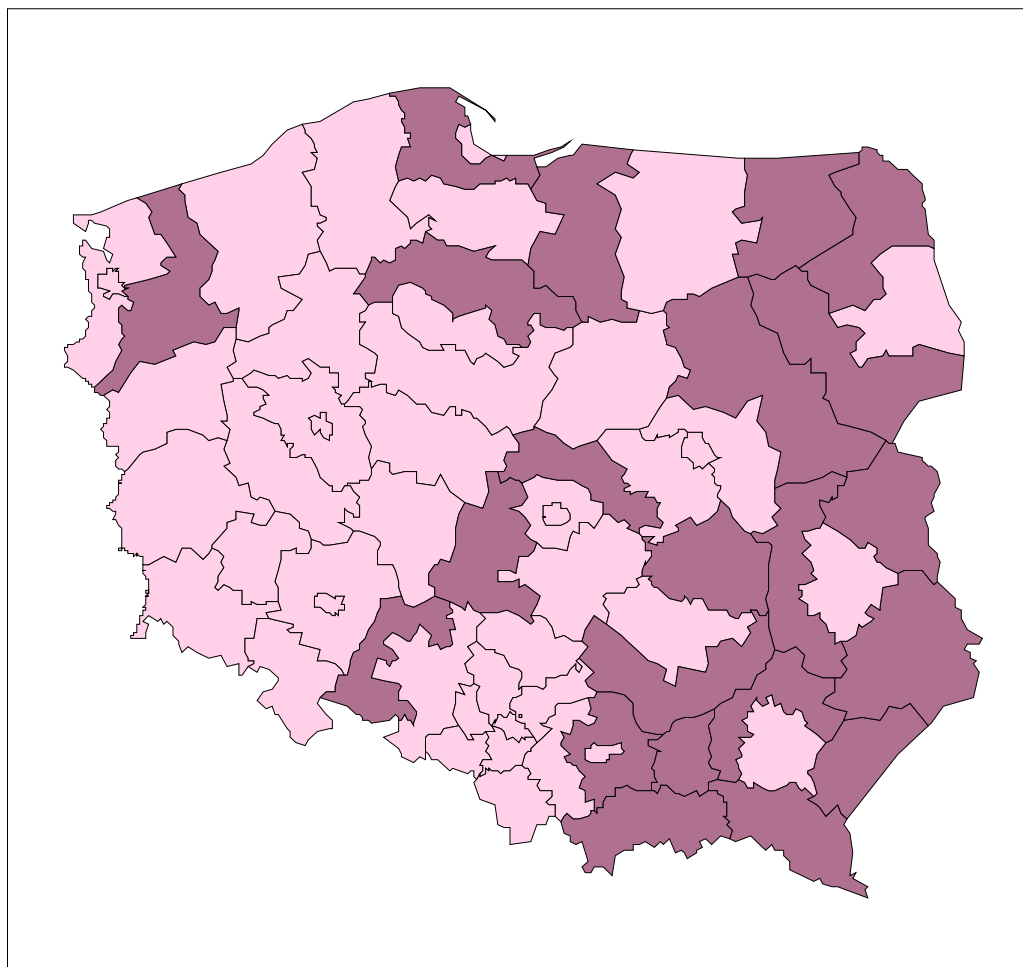
Mapa 6. Średnia wartość PKB per capita w cenach bieżących na poziomie NTS II mniejsza niż 80 % średniej krajowej



■ PKB per capita (średnia z 2004-2006) mniejsza niż 80% średniej krajowej

Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Mapa 7. Średnia wartość PKB per capita w cenach bieżących na poziomie NTS III mniejsza niż 75 % średniej krajowej



■ PKB per capita (średnia z 2004-2006) mniejsza niż 75% średniej krajowej

Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Analiza trendów w zakresie wzrostu PKB oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego przeprowadzona na poziomie podregionów (NTS III) wskazuje, że w każdym z powyższych województw istnieją obszary wzrostu (miasta wojewódzkie oraz inne ośrodki przemysłowe), ale ich rola społeczno-gospodarcza jest zbyt mała w stosunku do sytuacji w całym województwie.

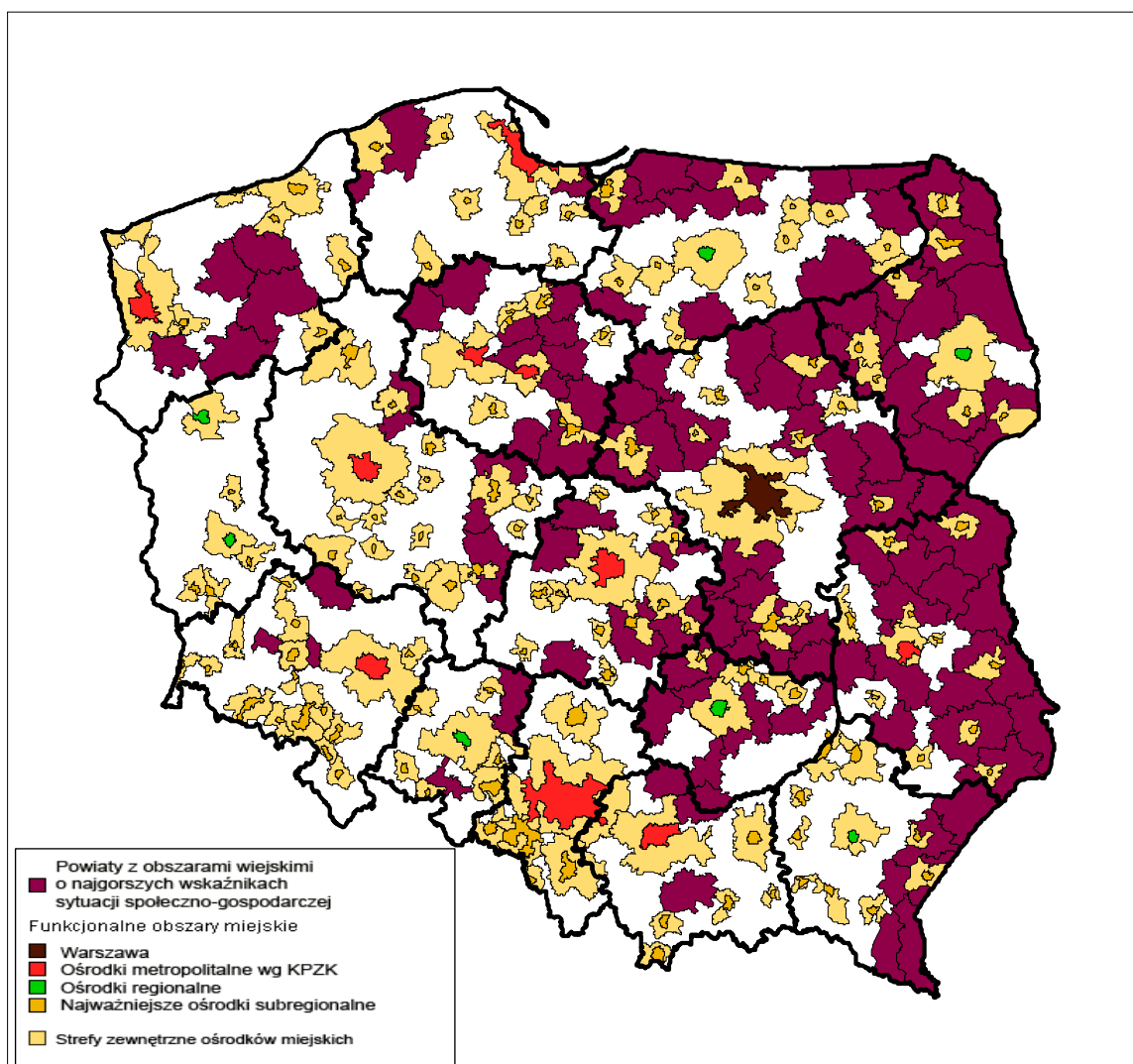
Problem obszarów o niskim poziomie PKB per capita położonych w pozostałych województwach ma charakter regionalny. W województwach tych (np. mazowieckim i łódzkim) lub w ich pobliżu (opolskie) znajdują się ośrodki miejskie o wystarczającym potencjale, aby przy odpowiedniej polityce ukierunkowanej terytorialnie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

b) obszary wiejskie 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 rozwoju społecznego na poziomie powiatów charakteryzuje się szczególnie niekorzystnymi wskaźnikami warunkującymi ich możliwości rozwojowe. Należą do nich bardzo wysoki poziom

zatrudnienia w rolnictwie, duży odsetek osób o niskim poziomie wykształcenia i niskich kwalifikacjach zawodowych, niski poziom funkcjonowania instytucji publicznych, w tym administracji, niski poziom inwestycji, niski poziom dochodów mieszkańców 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). Obszary te 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 8. Obszary wiejskie o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS oraz Projektu KPZK do roku 2030 (w przygotowaniu).³⁸

³⁸ Zaprezentowana mapa wskazuje propozycję wyznaczenia problemowych obszarów wiejskich na podstawie występowania co najmniej czterech negatywnych zjawisk spośród wymienionych poniżej: odsetek pracujących w rolnictwie wyższy od średniej krajowej co najmniej o 75% (średnia z lat 2004-2007), odsetek zatrudnionych w usługach nierynkowych wśród zatrudnionych w usługach wyższy od średniej krajowej co najmniej o 30% (średnia z lat 2004-2007), liczba ludności na zakład ambulatoryjnej opieki zdrowotnej wyższa od średniej krajowej co najmniej o 40% (średnia z lat 2004-2008), odsetek ludności z wykształceniem podstawowym wyższy od średniej krajowej co najmniej o 25% (Narodowy Spis Powszechny 2002), odsetek dzieci w wieku lat 3-5 objęte wychowaniem przedszkolnym w 2008 r. niższy od średniej krajowej co najmniej o 40%, wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej w 2008 r. niższe od średniej krajowej co najmniej o 5%, gęstość zaludnienia w 2008 r.

Powyższa mapa obrazuje obszary wiejskie o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej na poziomie powiatów, na tle funkcjonalnych obszarów miejskich. Mapa wskazuje powiaty, w których występuje kumulacja niekorzystnych wartości następujących wskaźników: odsetek pracujących w rolnictwie, odsetek zatrudnionych w usługach nierynkowych wśród zatrudnionych, liczba ludności na zakład ambulatoryjnej opieki zdrowotnej, odsetek ludności z wykształceniem podstawowym, odsetek dzieci w wieku lat 3-5 objętych wychowaniem przedszkolnym, wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej, gęstość zaludnienia, zmiana liczby ludności, odsetek ludności korzystającej z kanalizacji.

Jak wskazuje mapa, obszary wiejskie o niekorzystnych wskaźnikach stanowią dość zwarte strefy i koncentrują się na terenie wschodniej Polski (w tym na północy i południu województwa mazowieckiego), w województwie kujawsko-pomorskim oraz na obszarze województwa zachodniopomorskiego. Powyższa mapa ma charakter wskaźnikowy, jej wyznaczenie na potrzeby realizacji odpowiedniego celu KSRR odbędzie się na podstawie uzgodnionych wielkości progowych poszczególnych wskaźników.

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

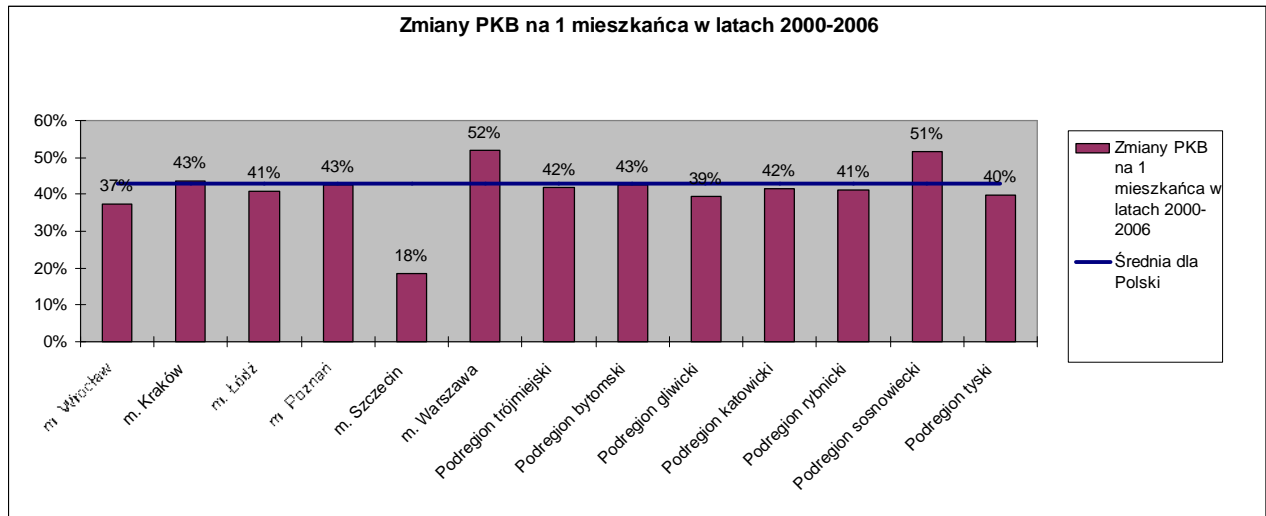
c) miasta i inne obszary trące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze

Analizy wskazują, że istnieją całe ośrodki i obszary metropolitalne (Szczecin, Łódź) oraz miasta i inne zurbanizowane obszary przemysłowe (w większości położone na obszarze GOP), które na przestrzeni ostatnich lat mimo wysokiego wzrostu gospodarczego w Polsce i jego koncentracji w największych ośrodkach miejskich rozwijają się wolniej lub też nie rozwijają się wcale (ich ludność ubożeje, a nakłady inwestycyjne maleją). W mniejszej skali przestrzennej problem koncentracji zjawisk ubóstwa, patologii społecznych, utraty funkcji ekonomicznych dotyczy także dzielnic położonych w innych miastach, nawet tych najbardziej dynamicznych.

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

niższa od średniej krajowej co najmniej o 50%, ubytek ludności w latach 2003-2008 co najmniej 12-krotnie większy od średniej krajowej, odsetek ludności korzystającej z kanalizacji w 2007 r. poniżej 50% średniej krajowej.

Rysunek 2. Zmiana PKB per capita na poziomie podregionów (NTS III) w obszarach zurbanizowanych, w latach 2000-2006



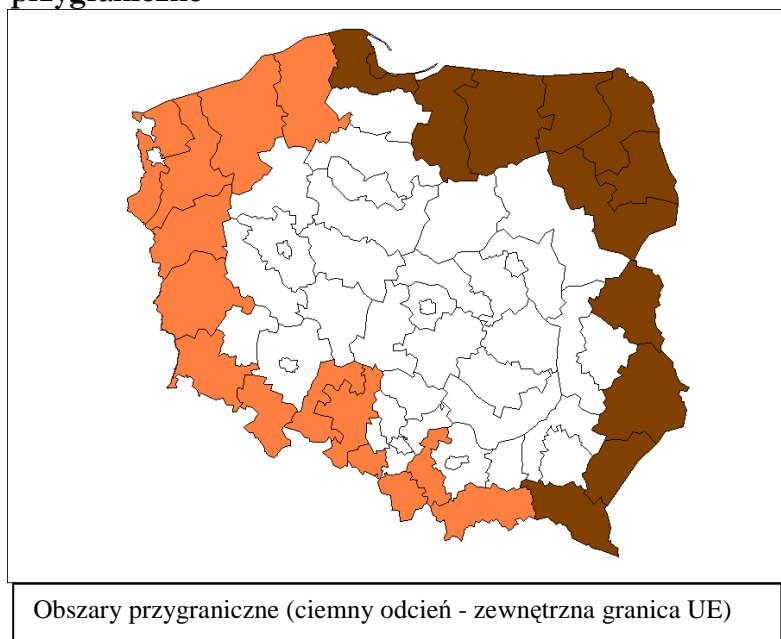
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

d) obszary przygraniczne, szczególnie na zewnętrznych granicach UE

Obszary przygraniczne są tradycyjnym obszarem zainteresowań polityki regionalnej ze względu na specjalną ich rolę, zarówno w procesach rozwojowych, jak i politycznych. Z punktu widzenia wykorzystania potencjału ekonomicznego tych obszarów można zauważyć, że tam gdzie znikają ograniczenia w przepływie dóbr, osób i kapitałów, obszary przygraniczne uzyskują nowe bodźce i w większości znika konieczność ich specjalnego traktowania.

Nawet jednak w takich przypadkach po obu stronach granicy pozostają nadal różnice o charakterze geograficznym, kulturowym, społecznym, co uzasadnia prowadzenie działań ukierunkowanych na zmniejszanie barier i wykorzystanie tych różnic dla dialogu politycznego i międzykulturowego. Taka sytuacja występuje już w przypadku polskich obszarów położonych wzdłuż wszystkich granic wewnętrznych UE (z Niemcami, Czechami, Słowacją, Litwą, Szwecją i Danią).

Mapa 9. Obszary przygraniczne



Źródło: Opracowanie własne MRR.

Wyzwaniem polityki regionalnej pozostaje jednak sytuacja na obszarach położonych wzdłuż granic z państwami nie będącymi członkami UE: Rosji (obwodu Kalinińskiego), 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 braku możliwości (ze względu na trudności formalne wynikające z istnienia granicy) wykorzystania swojego potencjału gospodarczego. Polityka regionalna w tym przypadku nie może zastąpić rozwiązań politycznych ale należy zauważyć, że jej rola na tych obszarach powinna polegać na łagodzeniu peryferyjności tych obszarów i wspieraniu rozwoju funkcji poza gospodarczych, co w dłuższym okresie ma przygotować grunt pod intensyfikację współpracy gospodarczej.

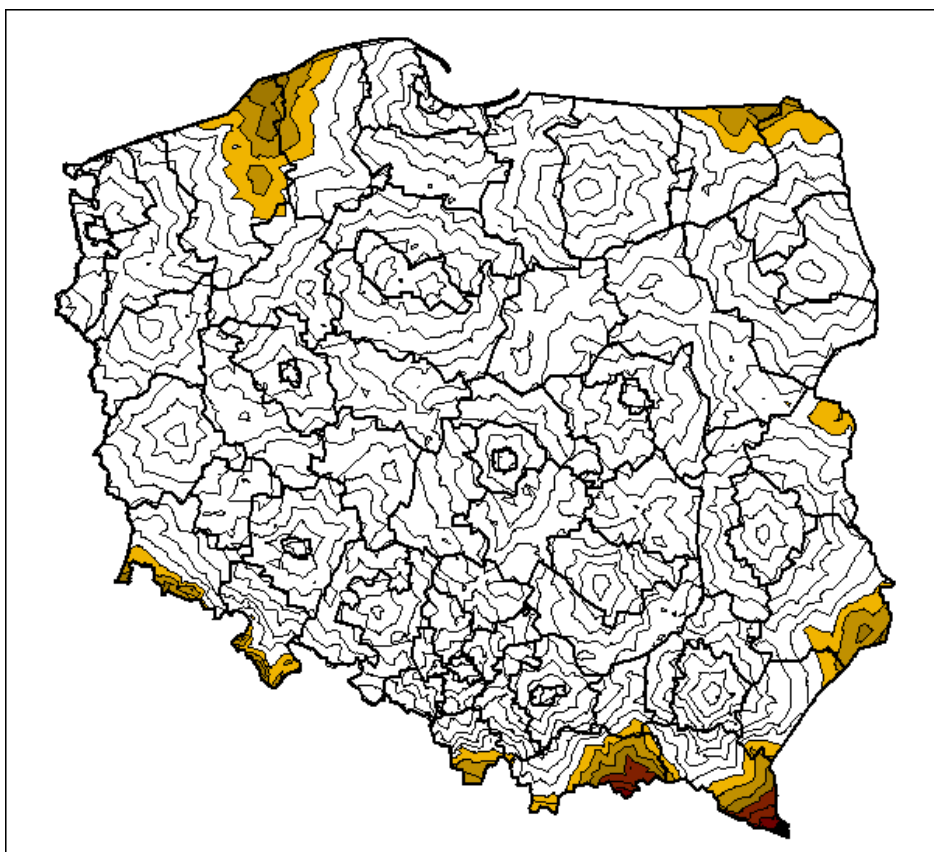
e) obszary o najniższej dostępności przestrzennej

Wszystkie one w związku z kumulacją barier rozwojowych nie mają możliwości wykorzystania swoich zasobów przestrzennych w celu zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności i tym samym większej partycypacji w tworzeniu wzrostu gospodarczego. Prowadzi to do sytuacji patowej, w której region w ramach swoich wewnętrznych możliwości nie jest w stanie przełamać barier rozwojowych i przejść 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.

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest zapewnienie odpowiedniego poziomu równowagi między wspieraniem biegunów wzrostu (metropolii, dużych miast wojewódzkich), a zapobieganiem procesom marginalizacji (Polska Wschodnia, niektóre peryferyjne obszary wiejskie, obszary przemysłowe, obszary degradacji społeczno – gospodarczej w miastach, niektóre małe miasta tracące funkcje). W układzie geograficznym zapobieganie procesom marginalizacji musi być ograniczone tylko do wybranych obszarów i koncentrować się na przekształcaniach struktur gospodarczych w kierunku gospodarki opartej na wiedzy (GOW), podniesieniu dostępu do dóbr i usług publicznych, które wpływają na rozwój potencjałów i wzrost konkurencyjności, takich jak: infrastruktura teleinformatyczna, edukacja, energia, zdrowie, wybrane usługi komunalne, infrastruktura transportowa, poprawie poziomu rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego.

Szansą dla terytoriów opóźnionych jest wykorzystywanie i wzmacnianie regionalnych potencjałów dla rozwoju, przy jednoczesnym dostarczaniu egzogenicznych czynników wzrostu gospodarczego przez rozwój obszarów metropolitalnych i regionalnych centrów miejskich.

Mapa 10. Obszary o najniższej dostępności drogowej



Obszary o najniższej dostępności drogowej – poza zasięgiem izochrony 120 minut od miasta wojewódzkiego

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

3 Tworzenie i absorpcja innowacji.

W dobie globalizacji rośnie znaczenie technologii i innowacji, jako głównych czynników, które decydują o pozycji konkurencyjnej regionu. Ośrodki wzrostu mogą wywierać pozytywny wpływ na obszary słabiej rozwinięte przez efekt dyfuzji innowacji, powodując jednocześnie zmianę specjalizacji regionów opierających się na tradycyjnych czynnikach konkurencyjności na rzecz czynników innowacyjnych.

Wzrost znaczenia innowacji jako czynnika w głównej mierze decydującego o pozycji konkurencyjnej kraju i regionu powoduje, że niezwykle istotnym elementem dla rozwoju konkurencyjności polskich regionów jest zapewnienie wysokiego i stabilnego poziomu innowacji i stworzenia niezbędnych warunków do jej absorpcji.

Tworzenie innowacji

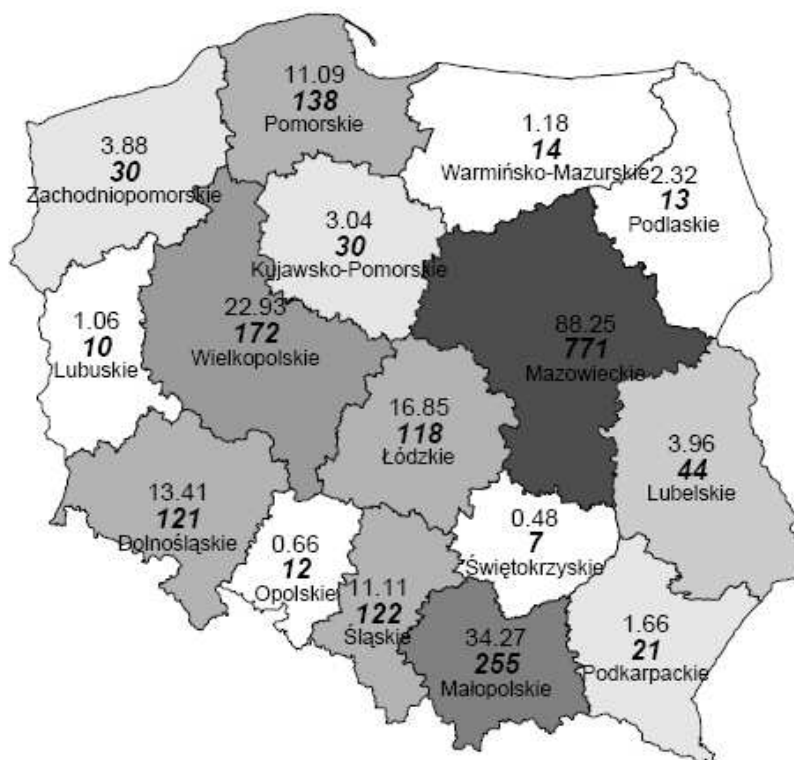
Poziom innowacyjności Polski znajduje się na poziomie niższym niż średnia krajów UE, wg European Innovation Scoreboard³⁹ Polska znajduje się na 23 miejscu wśród państw członkowskich pod względem innowacyjności (EIS 2009) i zajmuje pozycję za Malta, Węgrami i Słowacją, a przed Litwą, Rumunią, Łotwą i Bułgarią.

³⁹ European Innovation Scoreboard (2009) - jest narzędziem opracowanym na zlecenie KE w ramach Strategii Lizbońskiej, którego celem jest porównawcza analiza poziomu innowacyjności w krajach UE.

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 zatrudnienia w tej sferze koncentruje się w kilku ośrodkach (mazowieckie, wielkopolskie, małopolskie, śląskie i wielkopolskie – ponad 70% nakładów w skali całego kraju), generujących największy wzrost. W niektórych województwach o mniejszym 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 WE. Słabości B+R sprawiają, że pod względem wynalazczości Polska wyraźnie ustępuje ogółowi krajów UE, a co czwarty patent na wynalazek w kraju jest udzielany w mazowieckim.

Na poziom innowacyjności polskich regionów istotny wpływ ma napływ inwestycji zagranicznych, które pośrednio służą transferowi wiedzy i nowoczesnych praktyk zwiększając poziom innowacyjności i konkurencyjności, zarówno w wymiarze międzynarodowym, krajowym i regionalnym. Udział nowych inwestycji zagranicznych koncentruje się w najbardziej konkurencyjnych ekonomicznie regionach Polski - województwach mazowieckim, małopolskim, śląskim i dolnośląskim. Województwo wielkopolskie, mimo dużej ilości inwestycji z udziałem kapitału zagranicznego, zanotowało ich ujemne saldo powstawania, co jest skorelowane 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.

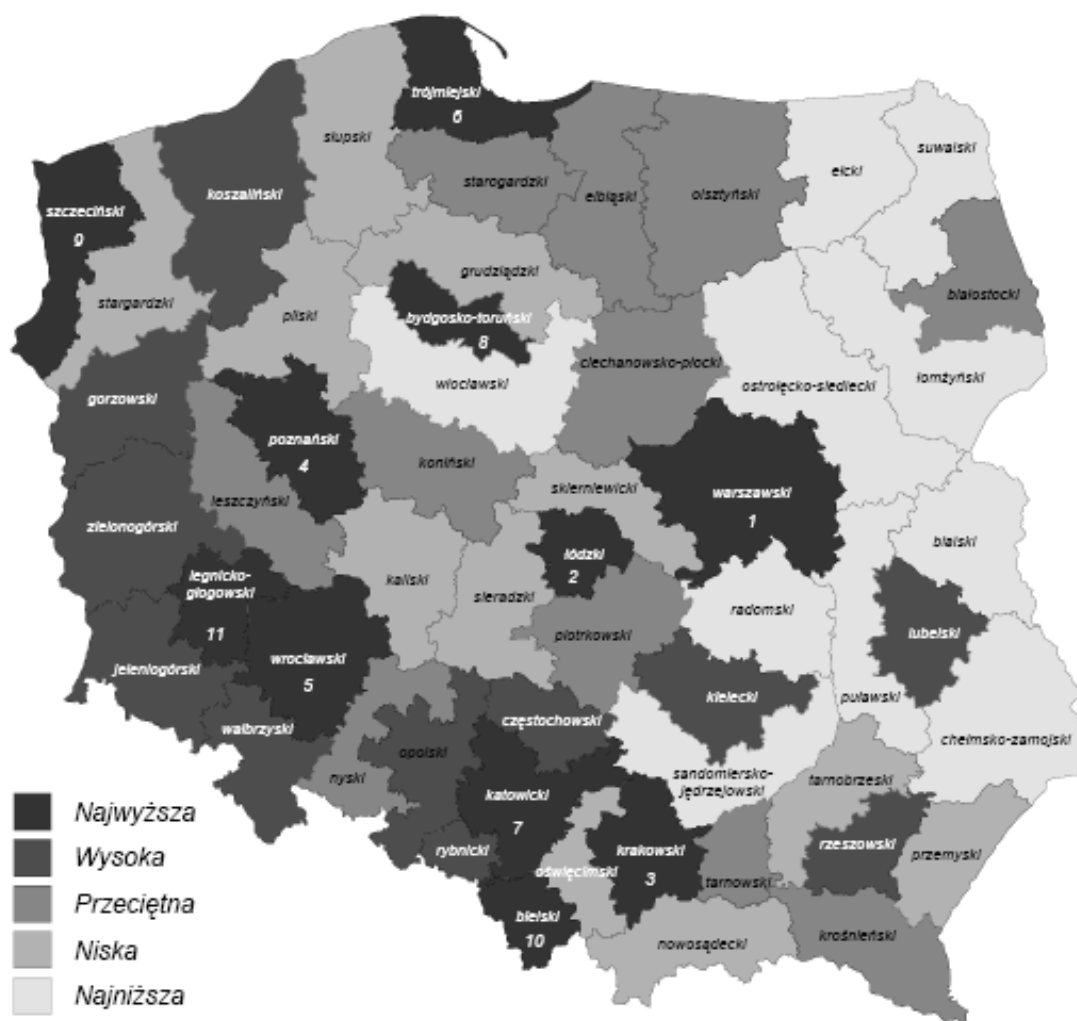
Mapa 11. Uczestnictwo polskich zespołów badawczych w VI Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej (ilość zespołów badawczych oraz wartość przyznanych grantów w mln euro)



Źródło: Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, 2007 r.

Przestrzenna koncentracja ośrodków atrakcyjnych dla działalności technologicznej 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 wyżej rozwiniętych regionach, w tym obszarach metropolitalnych, w których skoncentrowana jest przeważająca część infrastruktury oraz kadry badawczo-rozwojowej. Ośrodki te kształcą jednocześnie specjalistów zasilających lokalny rynek pracy. Duże miasta oferują dobre warunki życia i tworzą atmosferę sprzyjającą kreatywności.

Mapa 12. Atrakcyjność inwestycyjna podregionów dla działalności zaawansowanej technologicznie w 2008 r.



Źródło: Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów 2008, IBNGR.

W odniesieniu do przeprowadzonej analizy wyzwaniem polityki regionalnej jest dalsze zwiększanie koncentracji potencjału tworzenia innowacji w najsilniejszych polskich ośrodków wzrostu, względem innych regionów i metropolii w UE i na świecie, przez uruchomienie jeszcze szybszych niż obecnie procesów rozwojowych. Szczególny nacisk powinien być położony na wzrost finansowania B+R przez sektor prywatny, co sprzyjać będzie stworzeniu 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.

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 kształcenia⁴⁰, 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 tworzenia i 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. 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 dyfuzji i absorpcji innowacji przy jednoczesnym wykorzystaniu potencjałów regionalnych.

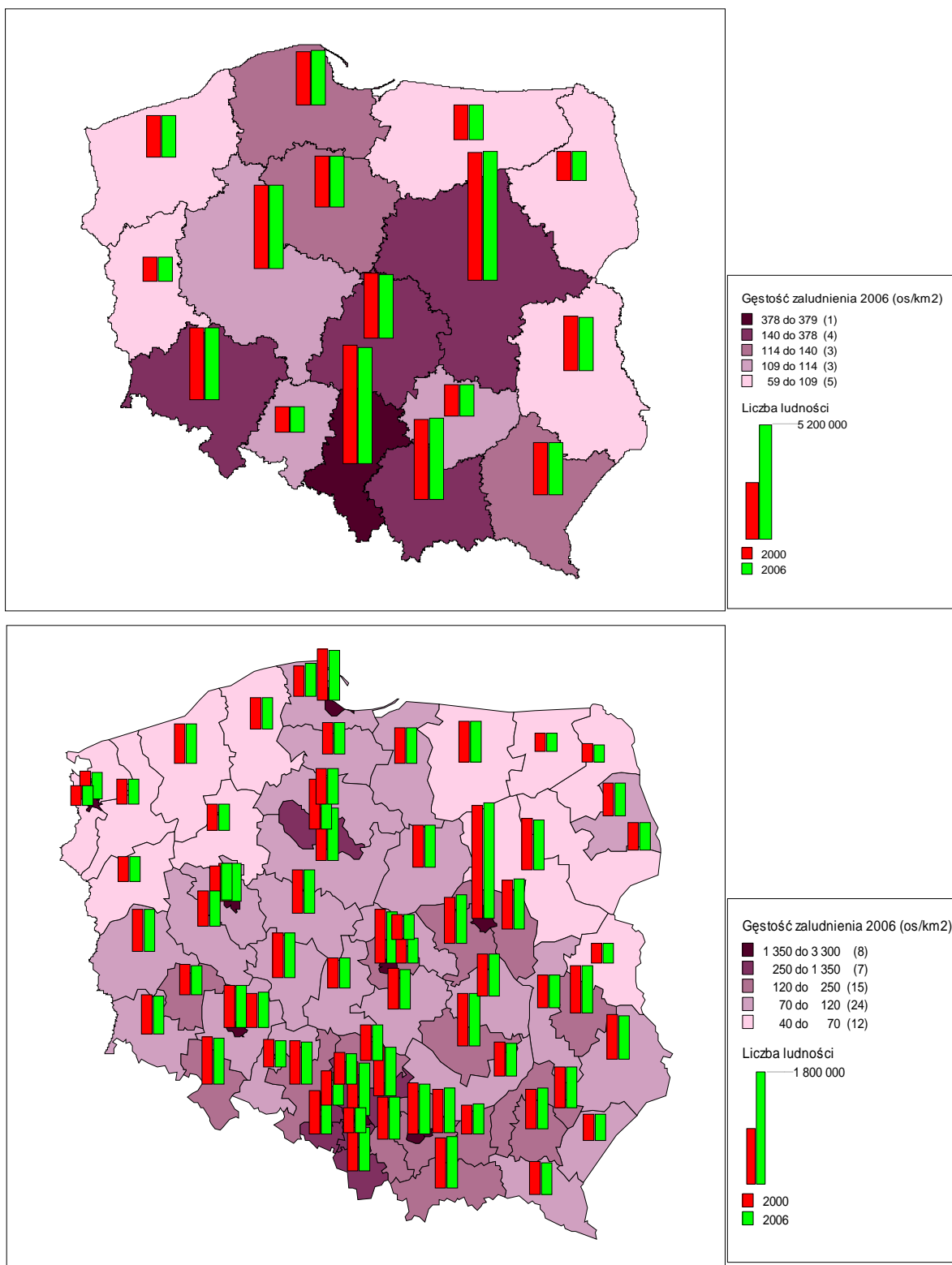
4. Negatywne trendy demograficzne oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.

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. spadnie liczba ludności w ok. 1/3 regionów europejskich. Większość tych regionów położona jest w nowych państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej, we wschodnich Niemczech, południowych Włoszech i północno-zachodniej Hiszpanii. Polska na tle innych krajów UE jest 6, 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 roku 2020. W skali całego kraju w konsekwencji niskiej dzietności do roku 2030 nastąpi ubytek ok. 2 mln osób.

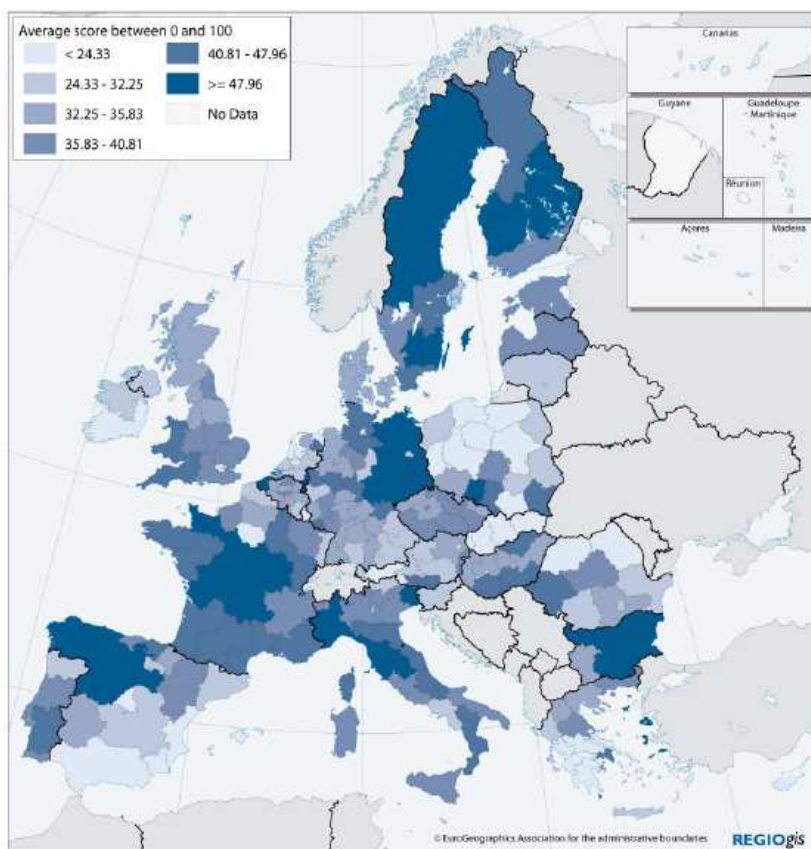
⁴⁰ słabsze wyniki egzaminów zewnętrznych, rzadsza sieć szkół i przedszkoli

Mapa 13. Zmiany liczby ludności w województwach w latach 2000-2006 w tys. mieszkańców



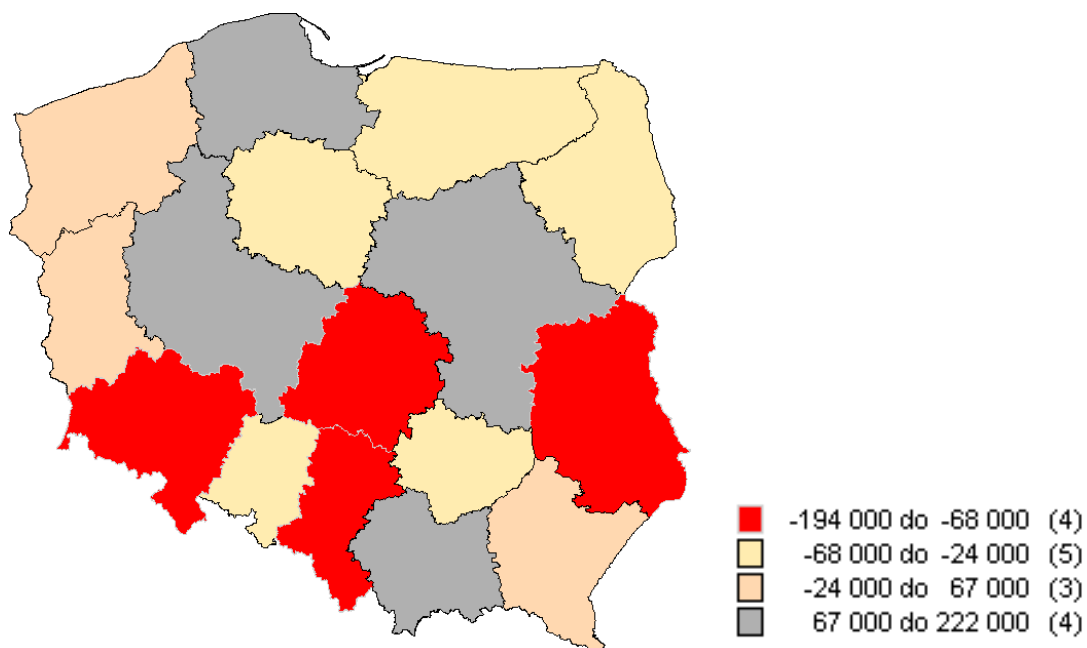
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Mapa 14. Indeks podatności na zmiany demograficzne (prognoza do roku 2020)⁴¹



Źródło: Ocena przyszłych wyzwań regionów UE. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, listopad 2008 r., SEC(2008) 2868 final.

Mapa 15. Prognoza zmian ludnościowych Polski w latach 2008-2020 w tys. mieszkańców (uwzględniająca urodzenia, zgony i migracje)



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

⁴¹ 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 w 2020 roku.

Niskiemu poziomowi dzietności towarzyszyć będą trendy związane ze starzeniem społeczeństwa wynikające m.in. z wydłużenia przeciętnego trwania życia, spowodowanego rozwojem medycyny i zwiększeniem dostępu do usług medycznych. Wyraźnie uwidoczniły 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.

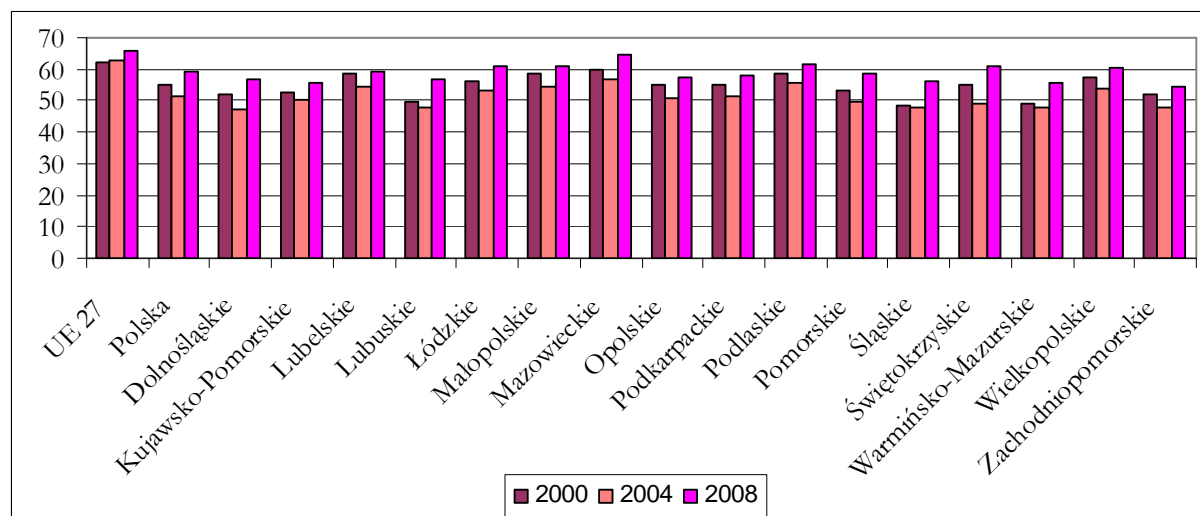
Istotnym elementem wpływającym na potencjał zasobów pracy jest emigracja, która nasiliła się szczególnie po wstąpieniu Polski do UE w 2004 r. i dotyczyła całej Polski, a w największym stopniu województw Polski Wschodniej oraz dolnośląskiego i opolskiego (w 2008 r. ujemne saldo definitywnych migracji zagranicznych wyniosło 15 tys. osób)⁴². O ile we wcześniejszych latach emigracja dotyczyła przede wszystkim ludzi o niższych kwalifikacjach, obecnie emigrują w większości ludzie młodzi, często lepiej wykształceni.

Atrakcyjność ośrodków 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 następuje na niektórych obszarach depopulacja związana z migracją do ośrodków 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 ludności, poprawiającej spójność przestrzenną w relacji miasto-wieś. Pozwoli to na zapewnienie przestrzennej równowagi demograficznej w relacji miasto – wieś i doprowadzi do zwiększenia dostępności do niewykorzystanych zasobów pracy, ograniczy negatywne procesy depopulacyjne i zwiększy efekt dyfuzji ośrodków wzrostu na pozostałe obszary.

Polska posiada jeden z najniższych w UE poziom 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 natomiast przede wszystkim: względnie młoda (na tle krajów UE) i relatywnie wykształcona siła robocza, które wykazują koncentrację w ośrodkach stanowiących siłę napędową rozwoju – dużych miastach. Na czołową pozycję wysuwa się tu obszar metropolitalny Warszawy, chociaż przewaga jego wzrostu w stosunku do pozostałych dużych miast (szczególnie Poznania, Wrocławia i Krakowa) powoli wydaje się zmniejszać.

⁴² Warto dodatkowo zauważyć, że wg szacunków statystycznych i pozastatystycznych, w końcu 2007 r. na emigracji czasowej (pow. 3 miesięcy) poza granicami kraju przebywało ok. 2,2 mln mieszkańców Polski.

Rysunek 3. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym w województwach na tle UE-27, w latach 2000-2008



Źródło: Obliczenia własne MRR na podstawie danych Eurostat.

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. Choć negatywne trendy demograficzne nasila się w Polsce po roku 2020, to jednak stanowią one w chwili obecnej zagadnienie, które może mieć poważne znaczenie na rozwój społeczno-gospodarczy i wymagają uwzględnienia na tym etapie w ramach interwencji polityki regionalnej.

Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest z jednej strony zachęcanie do pozostania w kraju wykwalifikowanych pracowników, z drugiej strony natomiast zachęcanie do powrotu osób, które wyemigrowały i zdobyły wiedzę i doświadczenie pracując poza granicami kraju. Odwrócenie pewnych trendów może okazać się trudne do osiągnięcia, dlatego wyzwaniem polityki regionalnej jest ich niwelowanie przez aktywizację zawodową pokolenia seniorów, kształcenie ustawiczne i wydłużenie okresu aktywności zawodowej, zwiększenie mobilności zawodowej i wprowadzenie zachęt do powrotu z emigracji. W tym kontekście wyzwaniem jest także równoważenie efektów „wypłukiwania” zasobów pracy przyciąganych przez najsilniejsze w kraju ośrodki wzrostu (głównie metropolitalne) 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 dyfuzji.

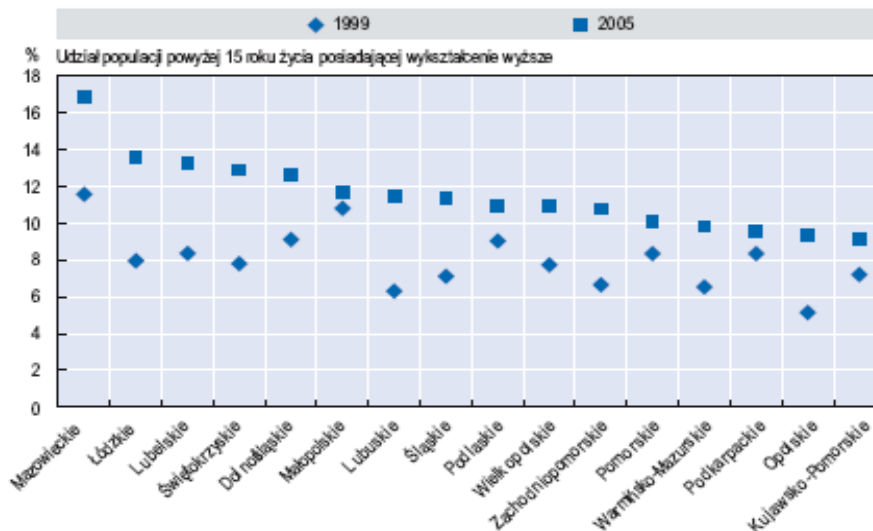
5. Poprawa jakości zasobów pracy.

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 również efektywnie zwiększać poziom jego absorpcji. Diagnoza wykazuje, że polskie regiony oprócz problemów demograficznych borykają się również z problemami związanym z niską jakością zasobów pracy w stosunku do wysoko rozwiniętych kadr krajów UE.

Chociaż postępuje 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 - 15,6 % (w 2005 r.), tj. na poziomie zbliżonym do Węgier i

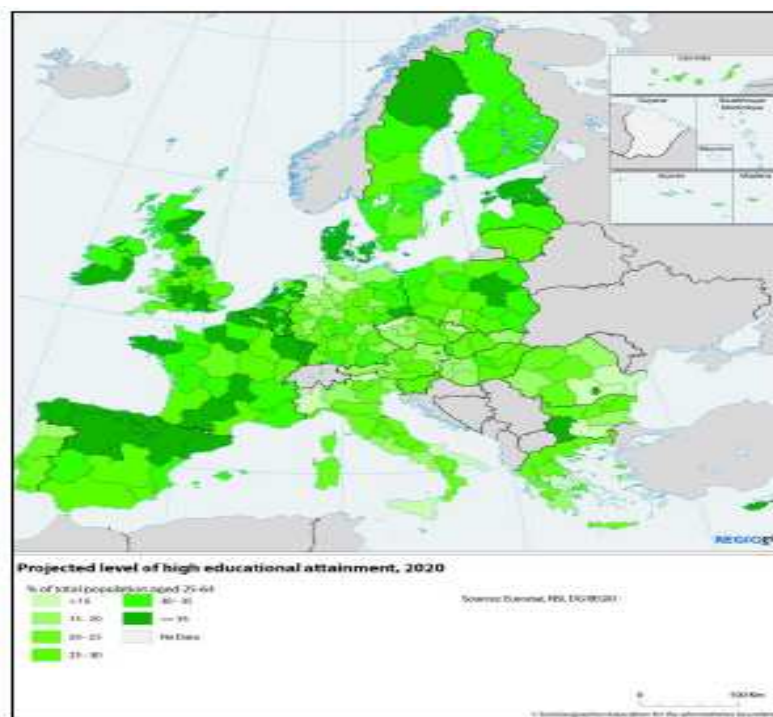
nieznacznie wyższym niż w Czechach czy na Słowacji. Jednocześnie infrastruktura szkolnictwa wyższego wykazuje wyraźną koncentrację w największych aglomeracjach i dużych miastach. Prognozy pokazują, że liczba studentów, mimo obecnego wzrostu⁴³, zmniejszy się do roku 2020, przy towarzyszącym bardzo poważnym wzroście zróżnicowań regionalnych i koncentracją w największych ośrodkach miejskich.

Rysunek 4. Dynamika zmian osób z wykształceniem wyższym w polskich województwach



Źródło: OECD (2008), opracowanie na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Mapa 16. Procentowy udział osób z wyższym wykształceniem w stosunku do całości populacji w wieku 25-64 lat – prognoza 2020 r.



Źródło: Ocena przyszłych wyzwań regionów UE. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, listopad 2008 r., SEC(2008) 2868 final.

⁴³ M.in. na skutek rozpoczynania nauki w szkołach wyższych przez młodzież niżu demograficznego końca lat 90-tych XX wieku.

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%)⁴⁴. Dostępność i jakość usług edukacyjnych na poziomie podstawowym i gimnazjalnym wykazuje nieznaczne zróżnicowanie regionalne, jednak na wsi przypada więcej uczniów na nauczyciela niż w miastach. Następuje poprawa warunków nauczania: 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 (dwukrotny).

W rezultacie mimo systematycznej poprawy, jakość zasobów pracy i edukacji nadal pozostaje na niewystarczającym poziomie, szczególnie w regionach, gdzie występuje wysoki współczynnik osób zatrudnionych w rolnictwie⁴⁵ w stosunku do ogólnej liczby pracujących i ograniczone są możliwości dostępu do edukacji (od najniższych jej poziomów) oraz nowoczesnych technologii.

Wyzwaniem polityki regionalnej jest poprawa jakości kapitału ludzkiego na obszarach słabiej rozwiniętych przez zwiększenie dostępności edukacji przedszkolnej oraz zwiększenie efektywności nauczania na poziomach podstawowym i średnim. Istotnym jest też wspieranie (z uwzględnieniem kryteriów jakościowych) szkół wyższych zawodowych o charakterze regionalnym, przyczyniających się do rozwijania zasobów ludzkich na danym obszarze oraz stanowiących często jedyną alternatywę na podniesienie 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 potrzeby na określonych absolwentów⁴⁶. Natomiast na obszarach metropolitalnych i w dużych miastach istotne jest zwiększenie efektywności nauczania szkolnictwa wyższego oraz większe powiązanie środowisk biznesu, edukacji, nauki i kultury (klastry, networking). Działania usprawniające system kształcenia zarówno na poziomie podstawowym, średnim, jak i wyższym muszą być nakierowane na potrzeby regionalnych rynków pracy i wymagania niskoemisyjnej (low-carbon) gospodarki opartej o wiedzę (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 Komisję Europejską aktywność przemysłowa i rozwój gospodarczy mają wpływ na zmiany klimatu, które wywrą, w mniejszym lub większym stopniu, negatywny wpływ na większość regionów Europy. Południe i wschód Europy doświadczy zmian w rozkładzie opadów oraz wzrostu temperatury, natomiast regiony położone na północy i zachodzie zostaną dotknięte erozją wybrzeży i ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. Mimo tego, że Polska nie znajduje się w 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 postępującym procesem zmian klimatu.

Negatywne zjawiska pogodowe, takie jak np. powodzie, gwałtowne burze, erozja linii brzegowej, obok niekorzystnego wpływu społecznego powodować mogą również znaczny wpływ na rozwój

⁴⁴ Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008, GUS, Warszawa 2008, str. 33-34.

⁴⁵ Typowo rolniczymi pozostają województwa Polski Wschodniej: w województwach lubelskim (prawie 36,8% pracujących), podlaskim (34%), a świętokrzyskim (31,5%).

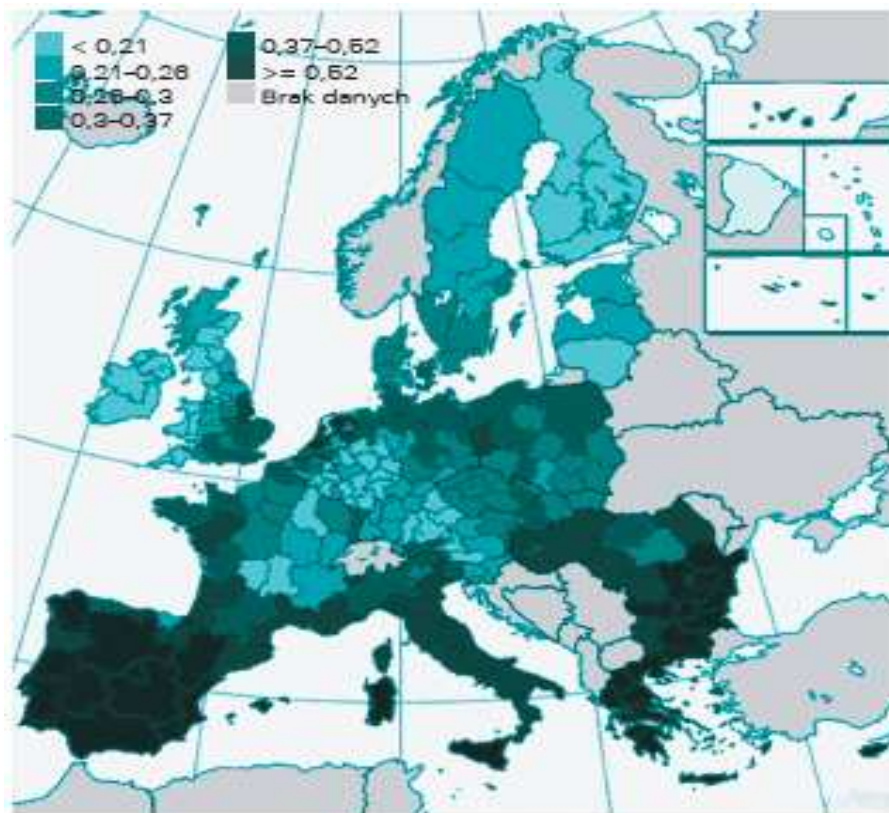
⁴⁶ Podejście związane ze zwiększaniem znaczenia szkół wyższych o charakterze regionalnym, przez pogłębianie ich integracji z otoczeniem społeczno-gospodarczym (np. przez kształcenie wspólnie z potencjalnym pracodawcą lub "na zamówienie pracodawcy") jest przewidziane w założeniach do nowelizacji ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym).

gospodarczy. Wzrost temperatury i zmiany pogodowe powodujące susze, bądź powódzie w różnym stopniu oddziaływać mogą na regiony i gałęzie gospodarki, w szczególności takie jak np. rolnictwo, turystyka, czy rybołówstwo i wymagać mogą odpowiedniej ukierunkowanej terytorialnie interwencji.

Interwencja obejmować powinna w szczególności działania miękkie, informujące społeczeństwo o przyczynach zmian klimatu i ich możliwych skutkach, a także metodach ograniczenia emisji i dostosowania się do zmian, jak np. promocja zwiększenia wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, czy wodoszczędności. Niezwykle istotne jest również zapewnienie współpracy i koordynacji działań pomiędzy głównymi instytucjami zajmującymi się monitorowaniem i obserwacją zmian klimatycznych. Oprócz działań miękkich konieczna jest również realizacja działań twardych, infrastrukturalnych przeciwdziałających powodziom erozjom gleb, czy też suszom, przy czym działania te mogą okazać się niezwykle kosztowne i stanowić mogą znaczne wyzwanie dla polityki regionalnej.

Wyzwaniem polityki regionalnej powinno być zatem prowadzenie działań zarówno miękkich jak i twardych umożliwiających elastyczne dostosowanie się regionów do pojawiających się zmian społeczno-gospodarczych wynikających z następujących zmian klimatycznych.

Mapa 17. Indeks podatności na zmiany klimatyczne; dane uśrednione, między 0 a 1⁴⁷.



Źródło: Ocena przyszłych wyzwań regionów UE. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, listopad 2008 r., SEC(2008) 2868 final.

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

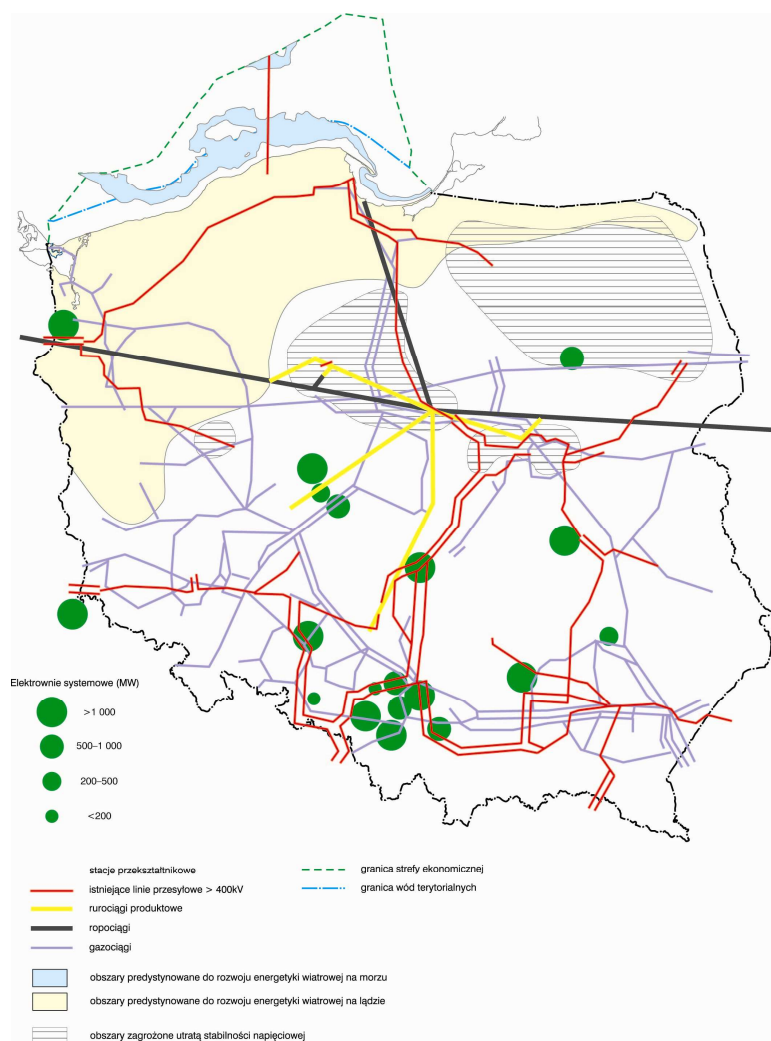
⁴⁷ Indeks na bazie zmiany w liczbie ludności zagrożonej powodzią rzeczno, populacji na obszarach przybrzeżnych poniżej 5 milionów, obszarach potencjalnie zagrożonych suszą, wrażliwością rolnictwa, rybołówstwa i turystyki, biorąc pod uwagę zmiany temperatury i w opadach deszczu.

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, co grozi wystąpieniem deficytów energii na obszarach funkcjonalnych największych ośrodków (gl. Warszawy, Wrocławia i Trójmiasta). Znaczne obszary kraju pozbawione są dostępu do linii przesyłowych 400 kV (zwłaszcza w Polsce Wschodniej, ale także w rejonie Kujaw i Pomorza).

Olbrzymie znaczenie dla ograniczenia zapotrzebowania na energię oraz zmniejszenie negatywnych czynników wpływających na zmiany klimatyczne ma energochłonność gospodarki. Mimo relatywnego 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.

Systematyczne zwiększenie się deficytu energetycznego i wysoka emisja CO₂ związane jest również m.in. z utrzymującym się niskim udziałem energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii w krajowym zużyciu brutto, wynoszącym w 2006 roku około 2,9% (wobec 2% w 2000 r.), co stwarza dodatkowe zagrożenia w warunkach polityki UE odnośnie emisji CO₂ i zwiększenia wykorzystania OZE. Szacuje się, że do 2020 roku Polska będzie w stanie wykorzystać jedynie ok. 60% potencjału odnawialnych źródeł energii, przy obecnym 17% poziomie wykorzystania.

Mapa 18. Infrastruktura energetyczna, potencjał OZE i niedobory



Źródło: Na podstawie Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030 (w opracowaniu).

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

Wyzwaniami dla polityki regionalnej jest zatem zapewnienie źródeł i dostępu do energii, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii w oparciu o przestrzenne potencjały, podniesienie efektywności energetycznej gospodarki, zwiększenie mocy przesyłowych i wytwórczych, przy jednoczesnym wykorzystaniu w tym celu nowoczesnych technologii.

Rozwój energetyki w Polsce w oparciu o nowoczesne technologie i uwzględniający potencjały poszczególnych regionów może stać się dla nich niezwykle ważnym impulsem rozwojowym stymulującym wzrost gospodarczy i innowacje, a tym samym zwiększając poziom konkurencyjności zarówno w skali kraju, jak i Europy i świata.

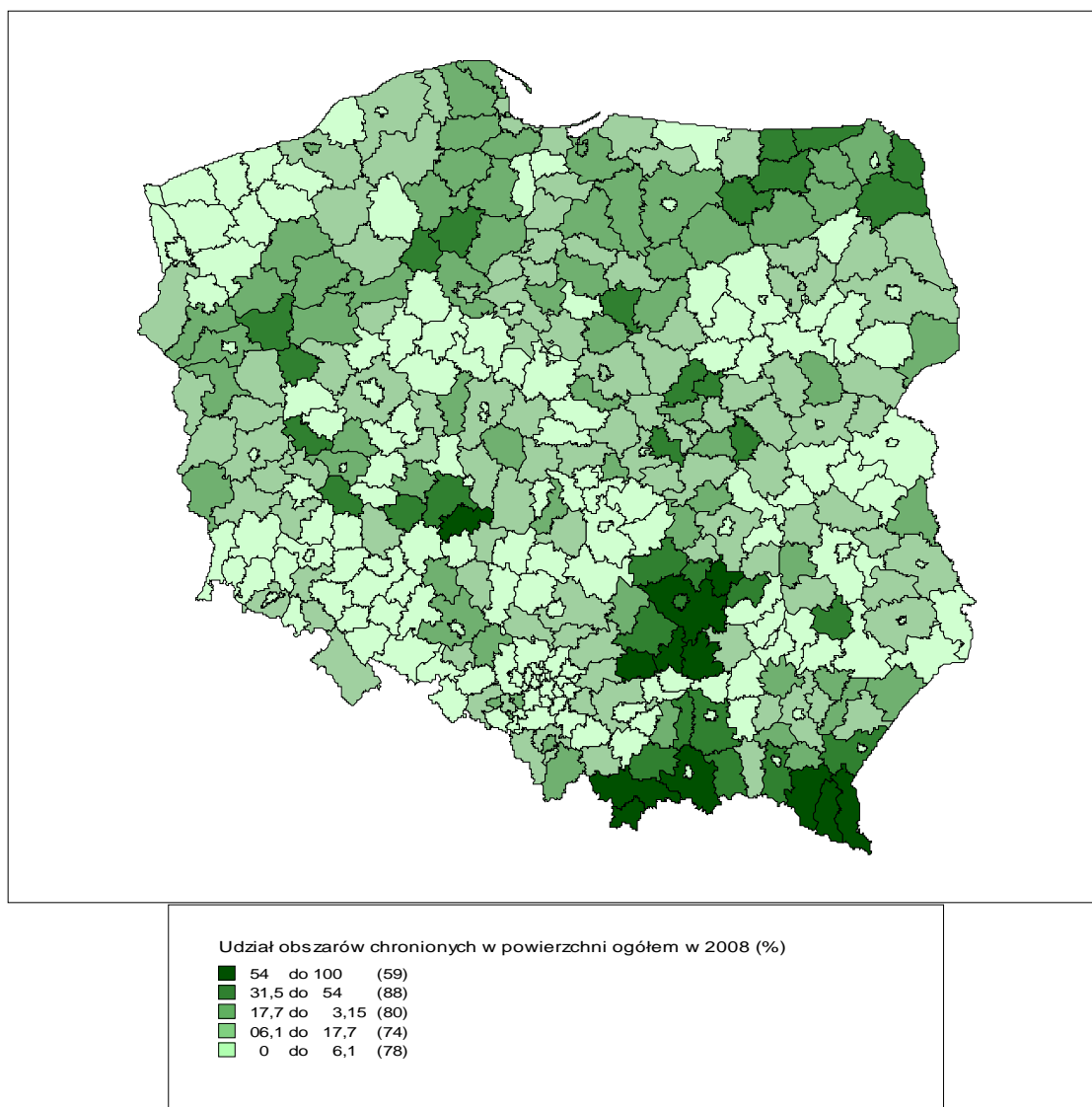
7. Właściwe wykorzystanie zasobów przyrodniczych i kulturowych.

W Polsce systematycznie następuje zasadnicza poprawa stanu środowiska naturalnego i znaczne zmniejszenie negatywnych oddziaływań. Wynika to zarówno z realizacji zobowiązań akcesyjnych Polski, znaczących 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 oddziałuje negatywnie na środowisko naturalne dlatego poważnym zadaniem jest zachowywanie obszarów najwartościowszych przyrodniczo (obszarów wartościowych ekologicznie – rezerwaty, parki krajobrazowe, lasy, obszary NATURA 2000) oraz minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko inwestycji infrastrukturalnych, w tym poprawę decyzji lokalizacyjnych innych inwestycji o znaczącym oddziaływaniu na środowisko, katastrof naturalnych i technologicznych. Istotna jest również integracja transgranicznych obszarów chronionych poprzez 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 posiadają duży udział 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 rozwojem jakości dóbr i usług oferowanych w sferze kultury i ochroną cennych przyrodniczo regionów, rozwój turystyki może okazać się niezwykle szansą rozwojową dla regionów (szczególnie Polski Wschodniej), które posiadają wysoki potencjał w tym zakresie, a jednocześnie ograniczone możliwości inwestycyjne.

Mapa 19. Udział obszarów chronionych w powierzchni ogółem 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Polskie regiony posiadają bogate zasoby dziedzictwa kulturowego wynikające z ponad tysiącletniej historii państwowości, wyrazem czego może być fakt, iż wiele obiektów wpisanych zostało na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego i Naturalnego UNESCO, a wiele zostało także uznanych przez Prezydenta RP za Pomnik Historii. Rozwinięta jest również sieć muzeów i instytucji artystycznych, bogate jest także współczesne życie artystyczne, które zyskuje uznanie zarówno w kraju, Europie, jak i świecie.

Kultura warunkuje zarówno rozwój społeczny, jak i ekonomiczny. W wymiarze społecznym stanowi jeden z ważniejszych czynników kreujących potencjał intelektualny regionów, budujących kapitał ludzki oraz spójność i integrację społeczną. Natomiast jako czynnik rozwoju ekonomicznego wpływa m.in. na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej regionów, determinuje rozwój turystyki, tworzy rynek pracy, kreuje przemysł kultury, czy też współokreśla funkcje metropolitalne miast w układach ekonomicznym i przestrzennym. Udział procentowy PKB wytwarzanego w kulturze i przemysłach kultury w 2002 kształtował się na poziomie 4,5

%⁴⁸, co plasuje Polskę na równi z rozwiniętymi krajami Europy. Natomiast sam udział sektora kultury w PKB Unii Europejskiej w 2003 roku wynosił 2,6 %.

Biorąc powyższe pod uwagę wyzwaniem polityki regionalnej powinna być ochrona i zachowanie środowiska naturalnego oraz wykorzystanie potencjału kulturowego polskich regionów w celu zwiększenia kapitału społecznego i wzrostu gospodarczego.

8. Zapewnienie odpowiedniej jakości infrastruktury transportowej i teleinformatycznej.

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.

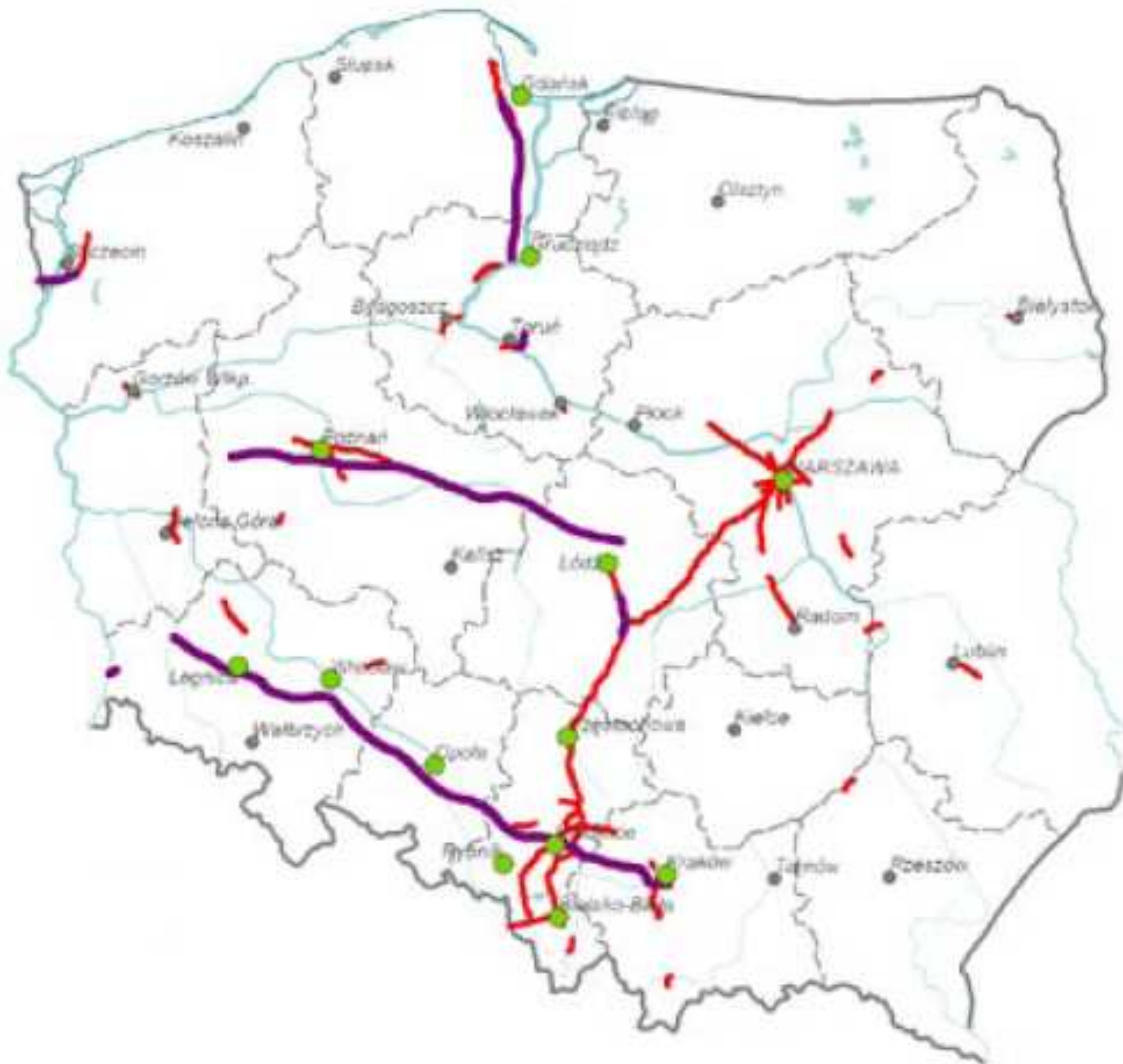
Infrastruktura transportowa (w szczególności drogowa i kolejowa, w mniejszym zakresie lotnicza) i jej stan stanowią istotną barierę rozwoju. Sieć drogowa charakteryzuje się relatywnie wysoką i proporcjonalną do zaludnienia gęstością szlaków, nierównomierną jednak w stosunku do powierzchni. Niedostatecznie rozbudowana i rozproszona jest sieć autostrad i dróg szybkiego ruchu, co negatywnie wpływa na efektywność i sprawność połączeń drogowych między ośrodkami metropolitalnymi kraju oraz płynność ruchu tranzytowego (w końcu 2007 r. czynnych było ok. 663 km autostrad i ok. 330 km dróg ekspresowych). Zły stan sieci drogowej i kolejowej, niewystarczająca sieć połączeń między południem a północą kraju, brak rozwoju 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 niezadowolająca. 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 przewozów (port lotniczy Kraków-Balice - 10,3% i Gdańsk-Rębiechowo - 8,9%), przy spadku udziału portu lotniczego Warszawa Okęcie (z 75,4% w 1999 r. do 48,4% w 2007 r.).

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

Mapa 20. Autostrady i drogi dwujezdniowe 2008 rok.



Źródło: Rozwój nowoczesnej drogowej sieci transportowej, a efektywność połączeń głównych ośrodków miejskich (1989-2015), doc. dr hab. Przemysław Śleszyński, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, w: *Magazyn Autostrady*, 7/2009.

Dla zwiększania konkurencyjności polskich regionów oraz rozprzestrzeniania się oddziaływania biegunów wzrostu na ośrodki peryferyjne ważne znaczenie ma rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej. W odniesieniu do przestrzeni niezbędne jest takie kształtowanie budowy i rozbudowy sieci transportowych (przez priorytetyzację inwestycji realizowanych w ramach polityk sektorowych), aby uwzględnić wykorzystanie różnych potencjałów rozwojowych polskiej przestrzeni. W powyższym zakresie kluczowe znaczenie ma dostępność terytorialna w wymiarze międzynarodowym i krajowym (zwiększanie wzajemnej oraz międzynarodowej dostępności głównych miast Polski), wewnątrzregionalnym (poprawa dostępności do metropolii i głównych ośrodków wzrostu z peryferyjnymi częściami regionów) oraz metropolitalnym (zwiększanie wewnętrznej dostępności obszarów metropolitalnych).

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.

Ważną barierą, wpływającą na rozwój gospodarczy i postępujący proces marginalizacji, jest także niska dostępność technologii teleinformatycznych i świadczonych drogą elektroniczną usług. Mimo, że udział wydatków na technologie informacyjne w PKB Polski jest zbliżony do średniej w UE-27 i pod względem niektórych wskaźników charakteryzujących rozwój społeczeństwa informacyjnego⁴⁹ Polska osiągnęła już średni poziom UE, to jednak problemem pozostają: dostęp gospodarstw domowych i przedsiębiorstw do łącz szerokopasmowych⁵⁰, a także zapóźnienie w rozwoju e-administracji.

Niska jakość infrastruktury teleinformatycznej odbija się znacząco na możliwości rozwoju i zwiększenia jakości zasobów pracy. W podziale wg regionów technologie teleinformatyczne najbardziej rozpowszechnione są w regionach Polski północnej, a najmniej na obszarach Polski Wschodniej, natomiast dostępność do usług publicznych ograniczona jest na obszarze całego kraju. Wyzwaniem polityki regionalnej jest rozwój technologii teleinformatycznych oraz implementacja działań rozwijających system usług publicznych w pełni dostępnych za pośrednictwem Internetu, z uwzględnieniem potrzeb regionalnych.

9. 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 pomiędzy sobą oraz z szerokim spektrum innych uczestników procesów rozwojowych.

Mimo adaptacji nowoczesnych standardów związanych z zarządzaniem i realizacją projektów współfinansowanych ze środków wspólnotowych, które spowodowały znaczne zmiany w efektywności instytucjonalnej państwa na różnych szczeblach 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, które wskazują na istotne braki w systemie koordynacji działań poszczególnych aktorów polityki regionalnej. 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. 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 strategie 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 operacyjnych⁵¹ i realizacji celów strategicznych na poziomie operacyjnym, co w rezultacie ogranicza ich faktyczną realizację. Ponadto programowanie strategiczne rozwoju społeczno-gospodarczego oderwane jest od planowania przestrzennego i planowania budżetowego, niewystarczająco powiązanego z celami strategicznymi polityki rozwoju.

⁴⁹ Jak odsetek przedsiębiorstw z dostępem do Internetu czy wykorzystujących Internet w kontaktach z administracją publiczną

⁵⁰ 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 mazowieckim, małopolskim, śląskim, dolnośląskim i podkarpackim (powyżej 60%), a najmniej w świętokrzyskim i łódzkim (poniżej 50%).

⁵¹ Sytuacja występuje głównie w regionach, w mniejszym stopniu na poziomie centralnym.

Kolejnym z zagadnień, którym powinna zająć się nowa polityka regionalna jest zapewnienie koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej 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 przy jednoczesnej niechęci do programowania działań wychodzących poza zakres odpowiedzialności danego resortu. Właściwa koordynacja pozwoli zapewnić spójność działań rządu, samorządów województw z innymi podmiotami, w tym administracją rządową i 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. Sprzyja to rozmywaniu się odpowiedzialności.

Potencjał administracji do zarządzania politykami publicznymi jest niewystarczający i wymaga wzmocnienia. Brak jest wysokich standardów w dziedzinie zarządzania rozwojem, na które składają się: partnerstwo, subsydiarność, wielopoziomowe rządzenie, koordynacja, proporcjonalność i spójność. Zdolność do efektywnego programowania i zarządzania politykami publicznymi zróżnicowana jest regionalnie. Niektóre regiony i resorty charakteryzują się wysoką 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 monitorująco-ewaluacyjnych 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 odpowiedzialne 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.

Istotnymi elementami zwiększającymi efektywność polityk publicznych są kwestie związane z dokończeniem reform w obszarze wieloletniego finansowania, zadaniowej konstrukcji budżetu oraz dokończeniem procesu decentralizacji, co stanowi wyzwanie warunkujące sprawną realizację nowej polityki regionalnej.

4 PODSTAWOWE ZASADY POLITYKI REGIONALNEJ

Polityka regionalna, której rolą jest pełne wykorzystanie zasobów terytoriów w procesie rozwoju regionalnego i jednocześnie wzmocnienie możliwości osiągania celów przed nią stawianych, 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 wzmocnienie 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 polityki regionalnej od innych polityk publicznych nieukierunkowanych terytorialnie. Zestaw ten - uzupełniony o zasady implementacyjne mające na celu uzyskanie maksymalnej skuteczności i efektywności stanowi zbiór podstawowych zasad polityki regionalnej i determinuje jej sposób realizacji.

Należy przy tym zaznaczyć, że konstruując koncepcję nowej polityki regionalnej i jej zasady jako podstawowe wartości sprzyjające jej realizacji, przyjęto suwerenność jednostki⁵², spójność i solidarność społeczną⁵³ oraz zrównoważony rozwój⁵⁴.

1. Koncentracja

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

Koncentracja geograficzna. Obszary strategicznej interwencji

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. 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 II i NTS III. Ze względu na powiązania funkcjonalne wyznaczenie

⁵² 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.

⁵³ Tj. równe szanse wszystkich społeczności i grup społecznych, silna tożsamość kulturowa na poziomie lokalnym i regionalnym, usunięcie wszelkiej dyskryminacji i integracja wykluczonych.

⁵⁴ Tj. orientacja na poprawę jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń, przy zapewnieniu ochrony i zachowania zasobów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego oraz właściwej struktury demograficznej społeczeństwa.

może się odbywać także na innych poziomach statystycznych. Zasadnicza delimitacja obszarów jest dokonana w dalszej części niniejszej KSRR.

Obszary, do których będzie w szczególności adresowana polityka regionalna rządu, zwane dalej obszarami strategicznej interwencji, zostały wyodrębniane w odniesieniu do zidentyfikowanych w układzie przestrzennym wyzwań polityki regionalnej i celów polityki regionalnej do roku 2020. Obejmują one zarówno podstawowe obszary koncentracji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i regionów (bieguny wzrostu – m.in. metropolie i obszary metropolitalne, główne środki miejskie) oraz obszary problemowe, czyli terytoria cechujące się największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu krajowym, lub ponadregionalnym.

W sytuacji Polski – kraju stojącego przed olbrzymimi potrzebami modernizacyjnymi i koniecznością poświęcania, na obecnym etapie rozwoju, największej uwagi na konkurencyjności gospodarki *vis-a-vis* innych krajów biorących udział w konkurencji globalnej o zasoby, 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 trwałej 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.

Koncentracja tematyczna polega na ograniczeniu interwencji polityki regionalnej z poziomu krajowego do działań w strategicznych dziedzinach decydujących o konkurencyjności regionów/terytoriów w dłuższym horyzoncie. Koncentracja tematyczna oznacza również, 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. Osiągania celów rozwojowych wyznaczonych w odniesieniu do terytorium można dokonywać za pomocą interwencji w różnorodne obszary tematyczne, niemniej jednak ich lista⁵⁵ wskazuje tylko te, w których koncentracja zasobów i uwagi jest najbardziej pożądana z punktu widzenia określonego wyżej 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.

2. Subsidiarność

Zasada subsidiarności 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 subsidiarności KSRR zakłada przeprowadzenie szerokiego procesu oceny najwłaściwszego, z punktu widzenia celów 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, subregionalnych, lub lokalnych instytucji publicznych w procesach rozwojowych, a z drugiej

⁵⁵Lista wynika z opisu 1. i 2. celu KSRR.

strony ograniczy występujące dziś powszechnie trudności w koordynacji pionowej przy realizacji różnych zadań polityk publicznych.

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 i 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 ocenie podejmowanych w ramach polityki regionalnej działań interwencyjnych. W procesie współuczestniczenia, współdecydowania 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 tylko w ramach konsultacji społecznych). Wiąże się to z przyjęciem przez nich określonych obowiązków, uzgodnionych z rządem i samorządem wojewódzkim i ich wykonywanie w ramach wdrażania polityki regionalnej. Dla zwiększenia efektywności działań relacje między wszystkimi aktorami muszą być oparte na wzajemnym zaufaniu co oznacza, że także w tej sferze polityka regionalna nie może pozostawać bierna. Nowy system realizacji polityki regionalnej będzie opierał 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 i innych.

4. Efektywność

Aby polityka regionalna przynosiła wymierne i długofalowe wyniki, wszystkie jej działania są nastawione na jak najbardziej korzystną relację poniesionych kosztów (finansowych, organizacyjnych) do 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 również wprowadzenie na większą skalę zasady warunkowości (*conditionality rule*) zarówno między głównymi uczestnikami geopolityki 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 realizacji (w odniesieniu do beneficjentów realizujących konkretne przedsięwzięcia) w postaci rezerwy efektywnościowej.

5. Monitorowanie i ewaluacja.

Podstawą, wspomnianego powyżej, warunkowego przekazywania środków będzie stopień osiągania, uzgodnionych w procesie negocjacji Kontraktów terytorialnych i przygotowania programów, wartości wskaźników odnoszących się do celów głównych bądź szczegółowych. Z tego powodu, kluczowe znaczenie ma budowa przejrzystego i sprawnego systemu monitorowania i oceny (ewaluacji) polityki regionalnej.

Narzędzia wykorzystywane w procesie monitorowania 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 poziomie 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, ale i jakościowych, takich jak zdolność instytucji do realizacji polityki regionalnej.

Każda interwencja publiczna prowadzona w ramach polityki regionalnej jest poddawana ocenie, celem zbadania jej skuteczności i efektywności. Wyniki monitorowania i ewaluacji muszą być dlatego głównym wyznacznikiem przydatności mechanizmów wykonawczych polityki regionalnej na wszystkich poziomach. Ocena 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.

6. Koordynacja

Osiągnięcie 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 działania w swoim zakresie kompetencji i zainteresowań. Rolą wszystkich aktorów polityki regionalnej jest przełamywanie barier i deficytów w zakresie koordynacji polityki regionalnej, zarówno na poziomie centralnym (resortowym), 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, dążenie do wzmocnienia roli i znaczenia polityki regionalnej w ramach kompleksowej polityki rozwoju państwa oznacza dążenie w ramach KSRR do wzmocnienia koordynacyjnej roli polityki regionalnej wobec innych polityk (koordynacja horyzontalna) na szczeblu krajowym i regionalnym oraz zapewnienie koordynacji pionowej 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).

6.1 Koordynacja z innymi politykami krajowymi

Na potrzeby 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 centralnymi i regionalnymi. Głównym celem działań koordynujących aktywność poszczególnych resortów jest podnoszenie świadomości oddziaływania na konkretne, zróżnicowane obszary i wprowadzanie mechanizmów terytorialnego różnicowania kierunków różnych 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 najwięcej trudności są: polityka transportowa, rolna, polityka rozwoju obszarów wiejskich, polityka gospodarcza (w tym rozwój innowacyjności), polityka zatrudnienia oraz edukacyjna. 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 oraz strategii w celu zsynchronizowania procesu decentralizacji programów oraz środków dla samorządów lokalnych odnoszących się do obszarów wiejskich.

6. 2 Koordynacja z polityką spójności i innymi politykami UE

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

Pomimo deklarowanych starań oderwania od siebie tych dwóch polityk, silne powiązania między nimi pozostaną w pewnym stopniu niezmiennie, albowiem cele krajowej 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 krajowej polityki regionalnej oraz europejskiej polityki 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 terytorialnym stopniu oddziaływania mogą więc posłużyć jako niezwykle cenny głos w dyskusji nad optymalnym systemem koordynacji polityki spójności i innych polityk wspólnotowych, tym bardziej, iż na poziomie UE wciąż występują problemy w powyższym zakresie⁵⁶, dotyczące interakcji między polityką spójności, Wspólną Polityką Rolną, polityką społeczną, polityką innowacyjności, transportową, środowiskową i innymi.

7. Wieloszczeblowe zarządzanie. Powszechność polityki regionalnej. Kluczowa rola ministra rozwoju regionalnego i samorządu wojewódzkiego w planowaniu i realizacji celów polityki regionalnej.

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 planowania 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 planistycznymi 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 poziomie regionalnym i subregionalnym.

KSRR zakłada przeformułowanie dotychczasowego systemu zarządzania w obszarze polityki regionalnej w kierunku większego uwzględniania w procesach rozwojowych określonych ustawowo roli różnych 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 szczebla lokalnego, dysponujących nie tylko środkami finansowymi, ale największą i najlepszą wiedzą na temat potencjałów

⁵⁶ Patrz również: *Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy - dokument problemowy*, opracowany przez MRR w styczniu 2008 r.

rozwojowych. System ten jest zogniskowany w całości na realizacji celów rozwojowych kraju przez wydobywanie potencjałów rozwojowych każdego z 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 „szafarza dóbr” rolę integrującą programowanie i działania szerokiej gamy podmiotów odgrywać powinien 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 obszarze ich otoczenia oraz umożliwiania większej operacyjnej autonomii podmiotom niepublicznym w wykonywaniu zadań publicznych. Zorganizowanie systemu zarządzania i realizacji polityki regionalnej przez stworzenie sieci instytucji tworzących spójne elementy jednego systemu: KE – centrum – region – poziom lokalny, zapewni wypełnianie zasady wielopoziomowego systemu zarządzania.

Polityka regionalna państwa realizowana jest w oparciu o omówione w niniejszym rozdziale zasady, których aktualność nie jest skorelowana z okresem obowiązywania KSRR. a cele KSRR mają charakter wtórny wobec wszystkich ww. zasad.

5 CEL STRATEGICZNY I WIZJA 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 określenia celów i podstawowych zasad, jak i mechanizmów wykonawczych.

Nowa polityka regionalna zapewnia:

- z jednej strony właściwe uwzględnienie w kontekście przestrzennym celów rozwojowych kraju,
- a z drugiej, pełne uwzględnianie różnicowań 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 potencjałów terytorialnych**⁵⁷.

Polityka regionalna skupia się na umożliwieniu pełnego wykorzystania i rozwijania potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów kraju. Przedmiotem nowej polityki regionalnej **nie są więc tylko różnicowania regionalne**, a jej **podmiotem nie są wyłącznie regiony – samorządowe województwa**. Przedmiotem polityki regionalnej stają się **potencjały rozwojowe**, a potencjalnymi **podmiotami każde terytorium**, dla którego zostaną określone cele rozwojowe.

W warunkach polskich województwo (region) pozostaje głównym (ale nie jedynym) poziomem odniesienia polityki regionalnej, dla którego określone są cele rozwoju, i na którym następuje jej realizacja i ocena skuteczności i 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 **bardzo precyzyjne** (bardziej niż dotychczas) **określanie potrzeb rozwojowych i analizowanie czynników rozwoju** dla każdego regionu (czy innego obszaru wyodrębnionego geograficznie), 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 realizuje cele rozwojowe kraju w ujęciu terytorialnym, sformułowane w dokumentach strategicznych (Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju). W kontekście prowadzonych aktualnie prac nad tymi dokumentami (DSRK, KPZK oraz aktualizacją ŚSRK) 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 traktatowego celu polityki spójności oraz do strategii lizbońskiej (*wzrost i zatrudnienie*).

⁵⁷ Więcej o efektywności polityki regionalnej „Tezy i założenia do krajowej strategii rozwoju regionalnego”, grudzień 2008r.

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

Efektywne wykorzystanie przez regiony specyficznych terytorialnie potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej 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 obok endogenicznych czynników także zasobów zewnętrznych w procesie rozwoju,
- wskazuje główny punkt odniesienia polityki regionalnej jakim pozostaje region,
- określa cele polityki regionalnej jako kreowanie warunków na poziomie regionalnym dla osiągnięcia głównych celów polityki rozwoju – wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej (wynikających m.in. z wyzwań rozwojowych określonych w dokumencie 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 jak najbardziej optymalny sposób wzmocnić przewagi konkurencyjne występujące w kraju i usuwać bariery rozwojowe⁵⁸. **Tak określony cel polityki regionalnej będzie ważnym elementem podwyższenia konkurencyjności, kreowania wzrostu i zatrudnienia w Polsce.**

Potencjały rozwojowe występują w każdym regionie i stanowią zasoby endogeniczne, jednak wiele z nich wymaga wzmocnienia. W procesie kreowania 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.

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

Skoncentrowanie się na terytoriach określonych funkcjonalnie, zamiast na obszarach wyznaczonych granicami administracyjnymi regionów powoduje, że interwencja w ramach polityki regionalnej prowadzona będzie na obszarach, w których zlokalizowane są - z jednej strony - potencjały do kreowania wzrostu gospodarczego w skali kraju i regionów (największe

⁵⁸ Zgodnie ze stanowiskiem rządu RP ws. spójności terytorialnej z lutego 2009 r., w którym osiągnięcie spójności terytorialnej definiowane jest jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni UE aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, przez zintegrowane zarządzanie rozwojem.

ośrodki miejskie, obszary strategicznej interwencji⁵⁹ o największych szansach rozwojowych), z drugiej zaś na obszarach, charakteryzujących się największymi potrzebami w zakresie pomocy zewnętrznej dla zainicjowania procesów restrukturyzacji i wykorzystania własnych potencjałów (jak np. obszary zapaści gospodarczej i społecznej, obszary peryferyjne, wymagające rewitalizacji).

Miernikiem realizacji celu strategicznego jest udział poszczególnych regionów i terytoriów w kreowaniu 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 innego instrumentarium. Zawsze jednak o sukcesie lub porażce polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie będzie decydowała liczba terytoriów, które nie uczestniczą w kreowaniu wzrostu i zatrudnienia – których potencjał jest niewykorzystany dla osiągnięcia celów strategicznych państwa.

Wskaźniki monitorowania celu strategicznego KSRR

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym (2008 r.) | Wartość w roku docelowym | Źródło |
|---|-----------------|-----------------------|----------------------------------|--------------------------|---------------|
| PKB per capita (w zł) Polska=100 Rok poprzedni=100 | % | NTS II NTS III | (2006 r.) | | GUS |
| PKB per capita w PPS UE27=100 Polska=100 Rok poprzedni=100 | % | NTS II NTS III | (2006 r.) | | GUS, Eurostat |
| Wskaźnik zatrudnienia (udział pracujących w ogólnej liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej) | % | NTS II | | | GUS (BAEL) |

Stale monitorowanie i analizowanie tych wskaźników pozwoli na badanie skuteczności polityki regionalnej wobec poszczególnych terytoriów i postępów w realizacji celu strategicznego.

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

5.1 Wizja rozwoju regionalnego Polski do roku 2020

W wyniku efektywnie prowadzonej polityki regionalnej, w roku 2020 wszystkie polskie regiony dzielić będzie mniejszy dystans rozwojowy od pozostałych regionów UE. Najsłabsze regiony osiągną wówczas poziom rozwoju przewyższający 50% średniego PKB per capita w UE.

⁵⁹ 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.

Przyjęty polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju spowoduje początkowo zwiększanie się dysproporcji międzyregionalnych, jednak potem, dzięki rozszerzonemu oddziaływaniu metropolii oraz pozostałych biegunów wzrostu, na obszarze całych regionów zaczną postępować procesy konwergencyjne.

Główne polskie metropolie zwiększą swoje międzynarodowe znaczenie przez obecność struktur zarządzania wielkimi korporacjami gospodarczymi i instytucjami finansowymi, wieloaspektową współpracę z głównymi miastami europejskimi oraz tworzenie i przyciąganie tzw. klasy kreatywnej dzięki wysokiej jakości życia oraz bogatej ofercie kulturalnej.

Główną polską metropolią pozostanie Warszawa, której międzynarodowa pozycja jako węzła globalnej sieci wymiany wiedzy, innowacji i kapitału będzie znacznie wyższa niż w roku 2010, co będzie wynikiem konsekwentnej polityki rozwoju obszaru metropolitalnego.

Stolice regionów wschodnich, w związku z tendencjami dążenia do zwiększania współpracy i integracji UE z jej wschodnimi sąsiadami, wykorzystywać będą swoje położenie i długotrwałą tradycję współpracy do zwiększania więzi gospodarczych, naukowych i kulturalnych na poziomie międzyregionalnym i międzynarodowym.

Wszystkie polskie miasta wojewódzkie znacząco zwiększą swoją dostępność komunikacyjną, dzięki poprawie i rozwojowi połączeń między sobą oraz z bezpośrednim otoczeniem i całym obszarami regionów. Zwiększy się znaczenie transportu kolejowego, dzięki poczynionym kluczowym inwestycjom w tym zakresie.

Dzięki poprawie jakości zarządzania politykami publicznymi, nastąpi widoczna poprawa ładu przestrzennego. W związku z korzystną siecią układu osadniczego kraju, a także z procesami demograficznymi i ekonomicznymi, postępować będzie urbanizacja.

Zróżnicowana, dynamiczna i elastyczna gospodarka Polski charakteryzować się będzie wysokim poziomem innowacyjności dzięki powszechnej współpracy ze środowiskiem nauki, zwiększonymi środkami własnymi na badania i rozwój oraz wykształconymi kadrami. Prowadzenie działalności gospodarczej wspierane i ułatwane będzie przez systemowe rozwiązania na poziomie krajowym i regionalnym, dotyczące wysokiej jakości usług dla przedsiębiorstw, szerokiego wachlarza instrumentów finansowych oraz wykorzystaniu nowoczesnych technik informacyjnych w tym usprawnieniu kontaktów z administracją drogą elektroniczną.

Zasoby ludzkie charakteryzować się będą wysokim poziomem wykształcenia, w kształceniu ustawicznym uczestniczyć będzie ponad 10% dorosłych. Oferta edukacyjna uczelni w ośrodkach regionalnych i subregionalnych zostanie poszerzona, a poziom kształcenia i dopasowania oferty do regionalnych gospodarek stale się będzie zwiększał. Dziać się tak będzie w wyniku szerokiej współpracy tych uczelni z najważniejszymi ośrodkami naukowymi w kraju i na świecie, a także dzięki ścisłej współpracy z regionalnymi przedsiębiorstwami i klastrami, która skutkować będzie dużą liczbą zgłaszanych patentów i wzorów użytkowych. Znacznie zwiększony zostanie poziom kapitału społecznego, przyczyniając się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz wzrostu aktywności na rzecz rozwoju lokalnego.

Wysokiej jakości środowisko naturalne, obok dobrze zachowanego dziedzictwa kulturowego, stanowić będzie ważny zasób gospodarki regionów, przyczyniając się do rozwoju oferty turystycznej.

Poprawa jakości środowiska naturalnego następować będzie również w wyniku działań w sektorze energetyki – zwiększania pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł oraz zwiększonego poszanowania energii wynikającego z poprawy efektywności przesyłu energii oraz działań na rzecz zmniejszenia energochłonności gospodarki.

Na obszarach wiejskich oraz najbardziej zapóźnionych w rozwoju i peryferyjnych obszarach kraju, w wyniku skoncentrowanych wielosektorowych, rządowo-samorządowych programów,

nastąpią trwale zmiany struktury gospodarczej i społecznej. Wzrośnie aktywność gospodarcza, poprawią się wskaźniki wykształcenia ludności. Mieszkańcy tych obszarów będą mieć coraz lepszy dostęp do podstawowych dóbr i usług publicznych w zakresie edukacji, zdrowia, ochrony środowiska i komunikacji, a lokalne samorządy coraz lepiej radzić sobie będą z przelamywaniem barier rozwojowych i wykorzystaniem unikalnych lokalnych potencjałów.

W efekcie spójnych działań rewitalizacyjnych, w najbardziej zdegradowanych dzielnicach miast nastąpi lokalizacja nowych funkcji, ożywienie i dywersyfikacja gospodarcza z jednoczesną poprawą sytuacji społecznej.

Administracja publiczna znacząco poprawi efektywność swojego funkcjonowania. W wyniku zapoczątkowanego w 2010 r. procesu terytorializacji polityk sektorowych, środki publiczne będące w dyspozycji ministrów sektorowych będą wydatkowane z większym uwzględnieniem charakteru terytorium, na które są kierowane. Promowane w krajowej strategii rozwoju regionalnego podejście terytorialne stanie się standardem funkcjonowania kluczowych elementów polityki rozwojowej państwa.

Rozwinięta zostanie współpraca między samorządem regionalnym a rządem, a Kontrakt terytorialny stanie się skutecznym narzędziem synergicznego łączenia rozwojowej polityki rządu i samorządów. Raporty o rozwoju regionalnym, krajowe i regionalne obserwatoria rozwoju oraz Krajowe Forum Terytorialne stanowiąc będą spójny system monitorowania i bieżącej oceny polityki regionalnej, co skutkowańc będzie jej wysoką efektywnością i jakością.

5.2 Szczegółowe efekty realizacji polityki regionalnej do roku 2020

Zakłada się, że realizacja trzech celów KSRR w perspektywie 2020 roku doprowadzi do następujących podstawowych efektów:

- **poprawy konkurencyjności wszystkich regionów** w Polsce względem innych regionów UE (konwergencja zewnętrzna). Zakłada się, że składowymi tego sukcesu będzie:
 - **poprawa jakości kapitału ludzkiego mierzonego** wzrostem poziomu wykształcenia oraz wzrost wskaźnika zatrudnienia we wszystkich województwach,
 - **wzrost potencjału do tworzenia innowacji wykorzystywanych przez gospodarkę Polską w kilku najważniejszych ośrodkach naukowo-badawczych,**
 - **obniżenie energochłonności gospodarki w Polsce oraz** wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii w bilansie energii finalnej do 15%,
 - **wzrost rangi Warszawy i innych obszarów metropolitalnych oraz największych miast Polski na tle innych ośrodków miejskich Europy,**
 - **połączenie w układzie krajowym i europejskim wszystkich ośrodków metropolitalnych i najważniejszych miast autostradami lub drogami ekspresowymi oraz siecią kolei o średniej prędkości przejazdu co najmniej 160 km/h,**
 - **integracja działań na obszarach metropolitalnych** przy współpracy różnych aktorów: rządu, samorządów i jednostek akademickich. Objęcie miejscowymi planami zagospodarowania całej przestrzeni polskich miast, z uwzględnieniem struktur przestrzenno-funkcjonalnych metropolii, rozwój specyficznej infrastruktury wielkomiejskiej.

- **Zwiększenie dyfuzji rozwoju na obszary otaczające obszary metropolitalne i największe miasta m.in. przez:**
 - **Rozszerzenie stref dostępu do tych ośrodków miejskich dzięki rozbudowie infrastruktury kolejowej i drogowej oraz modernizacji systemów transportu zbiorowego. Zakłada się, że miarą sukcesu będzie 75% udział ludności kraju objętej zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich,**
 - **wzrost liczby ludności miejskiej** mierzonej wskaźnikiem urbanizacji. Przewiduje się osiągnięcie 70% średnio w kraju, w tym przede wszystkim przyspieszenie procesów urbanizacyjnych w województwach Polski wschodniej,
 - **rozbudowę potencjału do absorpcji innowacji** we wszystkich obszarach metropolitalnych i największych miastach dzięki rozbudowie potencjału edukacji na poziomie wyższym.
- **Zwiększenie możliwości rozwojowych obszarów zagrożonych marginalizacją przez:**
 - **zwiększenie poziomu inwestycji,** w tym inwestycji zagranicznych w województwach i obszarach o najniższym poziomie PKB,
 - **zwiększenie zdolności do generowania miejsc pracy poza rolnictwem,** w tym w szczególności w peryferyjnych obszarach wiejskich,
 - **zwiększenie jakości zasobów ludzkich,**
 - **zapewnienie odpowiedniej jakości powiązań transportowych głównych ośrodków miejskich Polski wschodniej (Olsztyn, Białystok, Lublin, Rzeszów, Kielce,) z siecią metropolii i innych najważniejszych miast w Polsce,**
 - **zwiększenie dostępności terytorialnej obszarów o najniższej dostępności terytorialnej,** obszarów przygranicznych położonych na zewnętrznych granicach UE oraz peryferyjnych obszarów wiejskich do ośrodków regionalnych i sieci obszarów metropolitalnych,
 - **znaczne zwiększenia dostępności do podstawowych dóbr i usług publicznych decydujących o konkurencyjności terytorialnej w szczególności na peryferyjnych obszarach wiejskich,** a tym samym zmniejszenia skrajnych różnicowań mierzonych na poziomie krajowym i regionalnym w układzie miasto – wieś m.in. w edukacji, ochronie zdrowia, wybranych usługach środowiskowych i transportowych.
- **Zwiększenie skuteczności i efektywności instytucji publicznych w prowadzeniu działań ukierunkowanych terytorialnie** na wszystkich szczeblach zarządzania państwem oraz wzrost jakości zaufania pomiędzy różnymi uczestnikami gry o rozwój.

6 CELE KRAJOWEJ POLITYKI REGIONALNEJ DO 2020 ROKU

6.1 Układ celów krajowej polityki regionalnej do 2020 roku

Zgodnie z opisanym wcześniej nowym paradygmatem polityki regionalnej⁶⁰, interwencja publiczna na rzecz realizacji celu strategicznego prowadzona będzie w wybranych obszarach geograficznych (terytoriach) i będzie ukierunkowana tematycznie. Cele polityki regionalnej do roku 2020 określone w KSRR stanowiące rozwinięcie celu strategicznego, adresowane są w szczególności do wyznaczonych terytoriów, tj. do obszarów strategicznej interwencji państwa.

Układ celów krajowej 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 roku 2020:

1. **Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów,**
2. **Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych,**
3. **Usprawnianie procesów planowania i realizacji polityk publicznych mających wpływ terytorialny.**

Pierwszy cel polityki regionalnej do 2020 roku dotyczy całego obszaru Polski. W jego ramach podstawowym kierunkami działań są jak najlepsze wykorzystanie potencjału terytoriów cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego oraz budowanie mechanizmów promocji dyfuzji procesów rozwojowych z biegunów wzrostu przy jednoczesnej budowie potencjału absorpcyjnego w innych obszarach (model polaryzacyjno-dyfuzyjny).

Cel drugi dotyczy wybranych obszarów charakteryzujących się najsłabszymi w skali kraju wskaźnikami gospodarczymi, społecznymi, instytucjonalnymi i wyposażenia infrastrukturalnego i tym samym zagrożonych marginalizacją, czyli procesem stałego pogarszania się perspektyw rozwojowych bez możliwości ich przewyżczenia bez 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 ma charakter horyzontalny i obejmuje wszystkie instytucje odgrywające rolę w prowadzeniu i realizacji polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Podstawowymi kierunkami działań w ramach tego celu są: wzmocnienie systemu koordynacji polityk i działań ukierunkowanych terytorialnie, wzmocnienie wymiaru strategicznego polityki regionalnej, zwiększenie efektywności mechanizmów wykonawczych, poprawa jakości planowania i zarządzania strategicznego.

Powyższe cele są celami polityki regionalnej państwa i zgodnie z zasadą powszechności i subsydiarności powinny być realizowane przez wszystkie podmioty publiczne w zgodzie z własnymi kompetencjami i miejscem w systemie zarządzania rozwojem w Polsce. Dobór celów częściowych oraz instrumentów osiągnięcia wyznaczonych celów KSRR w odniesieniu do poszczególnych terytoriów jest domeną odpowiednich władz publicznych. Zasady współdziałania różnych władz publicznych przy realizacji celów polityki regionalnej państwa i celów

⁶⁰ Patrz rozdział 2 oraz zał. 1

wyznaczonych przez różne podmioty publiczne (w tym przede wszystkim celów wyznaczonych przez samorząd wojewódzki w odniesieniu do województw) określi Kontrakt terytorialny.

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.

6.2 Opisy celów krajowej polityki regionalnej do 2020 roku

6.2.1 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 perspektywy trwałego wzrostu gospodarczego, zwiększenie zatrudnienia i jakości miejsc pracy. W dłuższym okresie takie działania mogą spowodować zmniejszenie dystansu rozwojowego Polski do krajów zamożniejszych, a tym samym zwiększenie stopnia spójności i integracji gospodarczej. Większa spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna Europy oznaczać będzie w konsekwencji przyspieszenie wzrostu i zwiększenie perspektyw rozwojowych w skali całej UE.

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 procesu 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 w odniesieniu do przestrzeni staje się równoważnym przedmiotem polityki rozwoju**.

Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie - polityka regionalna, koncentrując się na wykorzystywaniu indywidualnych potencjałów rozwojowych tkwiących w każdym z terytoriów oraz dostosowując cele szczegółowe i instrumenty działania do specyficznych uwarunkowań, **jest** tym samym istotnym **narzędziem do zapewniania wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia w całym kraju**.

W układzie przestrzennym w obecnych warunkach rozwojowych, motorami rozwoju kraju i poszczególnych regionów są **największe ośrodki miejskie**, a wśród nich te, które stanowią węzły współczesnych procesów społeczno-gospodarczych - potrafiące kreować 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 **jaką osiągają ich główne ośrodki miejskie**. Innymi ważnymi drogami osiągania przewagi konkurencyjnej jest specjalizacja regionalna (np. w zakresie produkcji przemysłowej, rolniczej czy też turystyki).

Biorąc pod uwagę europejski model gospodarczy⁶¹ największe znaczenie i możliwości kreowania wzrostu i zatrudnienia osiągają zazwyczaj te z regionów, w których zlokalizowane są najdynamiczniejsze ośrodki metropolitalne działające w układach międzynarodowych i krajowych, ale także te mniejsze ośrodki, które potrafią bazując np. na swojej specjalizacji wytwarzać sieci współpracy i dyfuzji, obejmujące swoim zasięgiem możliwie dużą liczbę dynamicznych ośrodków, a także obszary sąsiednie (klastry).

Z punktu widzenia budowy konkurencyjności regionów istotne jest więc nie tylko wsparcie dla stałego podwyższania konkurencyjności największych ośrodków wzrostu, ale także kreowanie warunków dla wykorzystania potencjału rozwojowego pozostałej, możliwie dużej, części regionów przez promocję sieci współpracy terytorialnej oraz wzmacnianie potencjału do absorpcji i dyfuzji procesów rozwojowych.

Biorąc pod uwagę dobrze rozwiniętą, policentryczną strukturę głównych węzłów układu osadniczego w Polsce, polityka regionalna będzie koncentrować się przede wszystkim na **wykorzystaniu dynamizmu rozwojowego największych ośrodków** życia społeczno-gospodarczego kraju (metropolie) i regionów (stolice województw) dla wspomaganie konkurencyjności kraju oraz poszczególnych regionów i **budowie warunków do tworzenia mechanizmów dyfuzji i absorpcji** wzrostu na poziomie europejskim (w relacjach krajowe obszary metropolitalne – obszary metropolitalne na świecie), krajowym (między wszystkimi głównymi węzłami układu osadniczego) oraz regionalnym (w relacjach najważniejszy ośrodek miejski – pozostałe obszary regionu).

Zakłada się, że dzięki takiemu zogniskowaniu uwagi polityki regionalnej nastąpi przenikanie zasobów z najważniejszych ośrodków wzrostu (ośrodków metropolitalnych i regionalnych) do pozostałych terytoriów, w tym ośrodków o znaczeniu subregionalnym i lokalnym. Administracyjnie wyodrębniane obszary wiejskie w tym kontekście będą objęte bądź elementami polityki miejskiej (jako część obszarów zurbanizowanych - funkcjonalnych terenów miejskich), bądź będą uczestniczyły w procesach rozwojowych przez dyfuzję rozwoju z ośrodków miejskich i wykorzystanie własnych potencjałów. Pewna część obszarów administracyjnie wiejskich oddalonych od miast i charakteryzujących się najgorszymi wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczymi będzie poddana specjalnym działaniom w ramach celu 2 polityki regionalnej o charakterze wyrównawczym, przedstawionym w dalszej części dokumentu.

Uzupełniająco będą prowadzone działania tematyczne (horyzontalne) obejmujące całe województwa, a dotyczące wsparcia dla poprawy jakości kapitału społecznego, zwiększania poziomu inwestycji i zwiększania efektywności instytucjonalnej (w ramach celu 3).

Cel dotyczący wzrostu konkurencyjności regionów jest realizowany we wszystkich województwach z punktu odniesienia do konkurencyjności zewnętrznej – w wymiarze europejskim i globalnym. Wskaźnikiem osiągania tego celu polityki regionalnej jest zatem pozycja każdego z polskich województw w rankingach konkurencyjności regionów w układzie regionów UE, OECD i globalnym. 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).

Zgodnie z założeniem przyjętego polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju, dynamiczny wzrost w obszarach miejskich najważniejszych dla rozwoju, przy stworzeniu odpowiednich warunków dyfuzji w układzie międzyregionalnym i regionalnym, wpłynał będzie pozytywnie na rozwój obszarów w ich bliższym i dalszym zasięgu. W dłuższym horyzoncie może mieć to

⁶¹ Jak pokazują analizy OECD i Banku Światowego w krajach mniej rozwiniętych wielkość ośrodka miejskiego nie koniecznie idzie w parze z jego rolą w generowaniu konkurencyjności krajowej i regionalnej, a tym samym warunków dla wzrostu i zatrudnienia

pozytywny wpływ na zmniejszanie się zróżnicowań międzyregionalnych, także w zakresie poziomu PKB per capita.

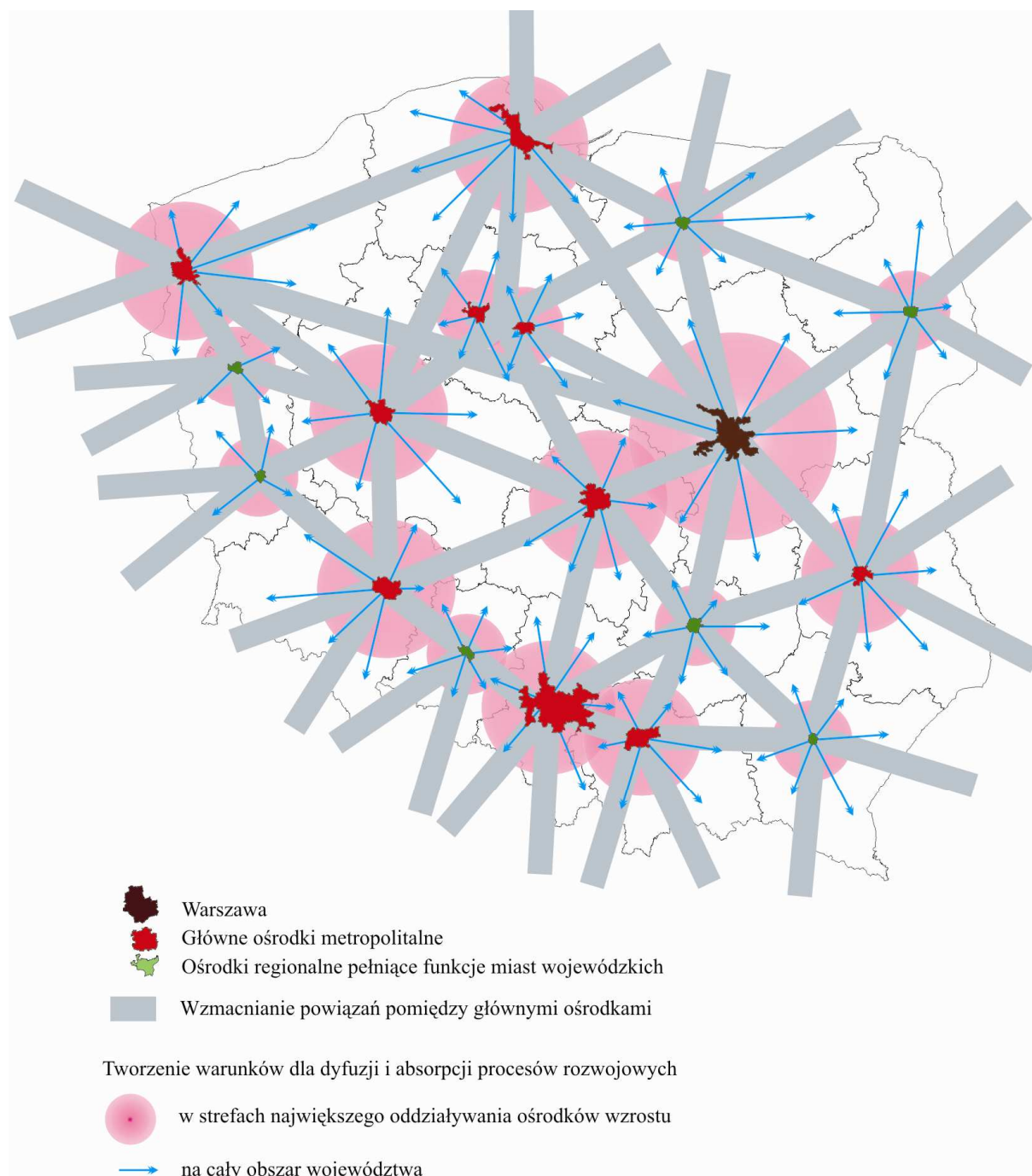
Adresowane przestrzennie kierunki działań polityki regionalnej w ramach celu 1 obejmują:

1. **Wzmacnianie funkcji metropolitalnych największych ośrodków miejskich kraju** (miast wojewódzkich). Uwzględniając dokonaną analizę sytuacji społeczno-gospodarczej i trendów rozwojowych wyróżnia się trzy podstawowe typy największych ośrodków miejskich, w stosunku do których będą różnicowane cele szczegółowe i typy krajowej polityki regionalnej:
 - a) Warszawa jako główny ośrodek metropolitalny kraju,
 - b) pozostałe ośrodki metropolitalne (Kraków, Trójmiasto, Wrocław, Poznań, Konurbacja Śląska, Łódź, Lublin, Szczecin, Bydgoszcz-Toruń),
 - c) ośrodki regionalne pełniące funkcje miast wojewódzkich⁶².
2. **Tworzenie warunków dla dyfuzji procesów rozwojowych z ośrodków wojewódzkich i ich absorpcji poza miastami wojewódzkimi** tj. na obszary miast - ośrodków sub-regionalnych i lokalnych oraz obszarów wiejskich położonych w pobliżu miast.
3. **Budowa podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne (horyzontalne).**

W ramach dwóch powyższych przestrzennych kierunków działań polityki regionalnej wyróżnia się kilka obszarów koncentracji tematycznej polityki regionalnej państwa. To w nich koncentrować się będzie wydatkowanie środków finansowych z poziomu krajowego w ramach polityki regionalnej oraz będą one podstawą do określenia stopnia istotności dla włączenia do mechanizmu koordynacji przestrzennej (w ramach opisanego w kolejnym rozdziale Kontraktu terytorialnego) działań ministrów oraz różnych podmiotów publicznych.

⁶² Podział na metropolie i ośrodki krajowe według projektu Koncepcji Przestrzennego Rozwoju Kraju do roku 2030.

Mapa 21. Kierunki realizacji celu 1 KSRR.



Źródło: opracowanie własne w oparciu o projekt KPZK do roku 2030 (w opracowaniu).

Mając na uwadze realizację celu 1 dla każdego z powyżej wyodrębnionych kierunków działań KSRR ustala cele cząstkowe, wskaźniki oraz oczekiwane rezultaty. Cele w odniesieniu do poszczególnych regionów i innych terytoriów oraz typy inwestycji są ustalane w procedurze negocjacyjnej na podstawie odnośnych strategii.

Ad 1. WZMACNIANIE FUNKCJI METROPOLITALNYCH NAJWIĘKSZYCH OŚRODKÓW MIEJSKICH KRAJU (MIAST WOJEWÓDZKICH).

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

- rozwijaniu powiązań infrastrukturalnych i instytucjonalnych między wszystkimi miastami – węzłami sieci w układzie międzynarodowym i krajowym,
- wzmacnianiu funkcji metropolitalnych w sferze gospodarki, nauki i kultury oraz wzmacnianiu roli ośrodków edukacji na poziomie wyższym – tworzących warunki dla gospodarki opartej na wiedzy,
- wspieraniu rozwiązań integrujących przestrzeń obszarów metropolitalnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zbiorowego transportu multimodalnego, usług komunalnych,

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

Biorąc pod uwagę potrzebę przyspieszenia procesów modernizacyjnych jednym z podstawowych działań dla wzrostu konkurencyjności polskich metropolii i ośrodków regionalnych będzie tworzenie wysokiej jakości powiązań transportowych (autostradowych, drogami szybkiego ruchu, szybkimi liniami kolejowymi). Działania w tym zakresie dotyczyć będą poprawy krajowych i kontynentalnych połączeń komunikacyjnych, zwłaszcza wszystkich metropolii (Kraków, Trójmiasto, Wrocław, Poznań, Konurbacja Śląska, Łódź, Lublin, Szczecin, Bydgoszcz-Toruń) oraz innych ośrodków regionalnych (Białystok, Kielce, Olsztyn, Rzeszów, Opole, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra). Ponadto istotna jest rozbudowa i modernizacja głównych lotnisk międzynarodowych znajdujących się w sieci TEN-T. W zakresie transportu morskiego działania polityki regionalnej dotyczyć będą rozwoju infrastruktury portowej oraz autostrad morskich.

Celem do osiągnięcia w roku 2020 jest połączenie wszystkich ośrodków wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami oraz metropolii koleją o średniej prędkości przejazdu co najmniej 160 km/h.

Innym istotnym działaniem wspólnym dla wszystkich miast wojewódzkich wpływającym wydatnie na konkurencyjność całych regionów jest rozbudowa i optymalizacja oraz podnoszenie jakości systemów transportu na obszarach metropolitalnych oraz funkcjonalnych miast. Ze względu na skalę problemów „zatłoczenia” miast polityka regionalna państwa powinna uczestniczyć w rozwijaniu systemów (infrastruktura, tabor, rozwiązania organizacyjne, itp.) transportu zbiorowego, w tym integrowanie ich z regionalnymi systemami transportowymi, z preferencją dla transportu zbiorowego. Jednocześnie prowadzone będą działania dla zmniejszania „zatłoczenia” miast przez innowacyjne rozwiązania dotyczące nowoczesnych systemów organizacji ruchu. Miernikiem osiągnięcia celu w tym zakresie będzie **zwiększanie liczby pasażerów korzystających z transportu publicznego** w największych miastach i ich obszarach funkcjonalnych.

Działania w zakresie wspomaganie rozwoju wszystkich wojewódzkich ośrodków miejskich niezależnie od ich obecnego statusu (metropolie, ośrodki będące stolicami województw) są podstawowym przestrzennym kierunkiem działań 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 różnicuje szczegółowe cele i instrumenty w odniesieniu do poszczególnych ośrodków.

Ad 1. a. Warszawa – główny ośrodek metropolitalny kraju

Miasto i jego obszar metropolitalny ma największe znaczenie dla wzmocnienia konkurencyjności gospodarki, kreowania wzrostu gospodarczego i miejsc pracy o najwyższej jakości w skali kraju. Jednocześnie ze względu na brak właściwych rozwiązań organizacyjnych (dotyczących m.in. obszarów metropolitalnych, wykorzystania potencjału naukowego miejscowych uczelni), jak i wyposażenia infrastrukturalnego (brak połączeń autostradowych, obwodnic, sprawnego systemu komunikacji wewnętrznej, infrastruktury gospodarczej i służącej celom naukowo-badawczym) Warszawa nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału intelektualnego do bycia europejskim miastem - węzłem globalizującej się wiedzy i innowacji, stolicą kultury i ośrodkiem podejmowania decyzji gospodarczych w skali europejskiej. Celem polityki publicznej ukierunkowanej na wykorzystanie potencjału Warszawy w okresie do roku 2020 jest zwiększenie rangi Warszawy jako ważnego międzynarodowego ośrodka gospodarczego, naukowego i kulturalnego⁶³. Osiągnięcie tego celu zapewni zwiększenie (przy odpowiednich mechanizmach absorpcji i tworzenia innowacji oraz wspomagania procesów dyfuzyjnych) możliwości pozytywnego oddziaływania Warszawy i stołecznego obszaru metropolitalnego **na rozwój całego kraju** oraz na obszary otaczające Warszawę – teren województwa mazowieckiego oraz ośrodki metropolitalne położone w jej pobliżu, takie jak Łódź **a także na znaczne obszary Polski Wschodniej**.

Najważniejsze, szczegółowe, (obok wspomnianych wyżej) kierunki działań polityki regionalnej czy szerszej polityki ukierunkowanej terytorialnie do roku 2020 obejmują w tym kontekście:

- a. zapewnienie efektywnych połączeń Warszawy (autostradowych, kolejowych lotniczych) z miastami europejskimi, a w skali kraju - zapewnienie połączeń ze wszystkimi ośrodkami o znaczeniu krajowym i ośrodkami regionalnymi,
- b. budowę systemu obwodnic wokół całej Warszawy,
- c. integrację wewnętrznej przestrzeni aglomeracji przez usprawnienia z zakresu multimodalnego transportu zbiorowego (w tym metro, kolej, lotnisko),
- d. wsparcie inwestycyjne i organizacyjne rozbudowy bazy naukowej służącej gospodarce,
- e. wsparcie dla rozbudowy infrastruktury i rozwiązań organizacyjnych dla lokalizacji funkcji gospodarczych, kulturowych i innych.

Ad 1. b. Największe ośrodki metropolitalne (Kraków, Trójmiasto, Wrocław, Poznań, Konurbacja Śląska, Łódź, Szczecin, Lublin, Bydgoszcz i Toruń)

W perspektywie roku 2020 rola tych miast (i obszarów je otaczających) w procesach rozwojowych kraju może wzrosnąć ze względu na potencjał intelektualny, koncentrację funkcji gospodarczych oraz zagospodarowanie infrastrukturalne. Niemniej jednak dzięki podjęciu odpowiednich kroków organizacyjnych i działań inwestycyjnych, ośrodki te mogą uzyskać większą rolę w przestrzeni europejskiej także w układach makroregionalnych (w obszarze Regionu Morza Bałtyckiego, w Europie Środkowej). Dzięki temu ich rola jako ośrodków absorpcji innowacji i dyfuzji procesów rozwojowych na **teren całego kraju** i otaczające je obszary ulegnie zwiększeniu.

Celem działań polityki regionalnej na tych obszarach będzie sprzyjanie wzrostowi ich znaczenia gospodarczego, edukacyjnego, naukowego i w zakresie kultury w układach: międzynarodowym i krajowym. Dla podniesienia rangi obszarów metropolitalnych wśród metropolii europejskich i światowych oraz stworzenia powiązań

⁶³ Jedną z miar wzrostu znaczenia międzynarodowego Warszawy może być zmiana jej pozycji w klasyfikacji MEGA sieci ESPON z *potencjalnego ośrodka MEGA* (obok Bratysławy, Budapesztu, Lizbony, Glasgow) do klasy *silne MEGA* (obok Oslo, Helsinek, Dublin).

sieciowych między nimi, działania polityki regionalnej dotyczyć będą **rozwijania funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym**, 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), kulturalne i symboliczne (obecność placówek kulturalnych najwyższej rangi, ważne wydarzenia kulturalne). Optymalne wykorzystanie funkcji metropolitalnych posłuży jako impuls dalszego rozwoju tych miast i ich otoczenia. Miasta te będą adresatem wsparcia funkcji ośrodków naukowych, społecznych i gospodarczych przez wspomaganie ich znaczenia i powiązań z najważniejszymi ośrodkami za granicą i w kraju. W tych ośrodkach interwencja polityki regionalnej dotyczyć będzie zwłaszcza rozwijania 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.

Podobnie jak w przypadku Warszawy, jednym z istotnych elementów strategii wzmocnienia funkcji metropolitalnych i możliwości kreowania rozwoju będzie także dla tej grupy miast zapewnienie efektywnych połączeń transportowych z innymi metropoliami w kraju i w relacjach europejskich (autostradowych, kolejowych lotniczych), a także ze wszystkimi innymi miastami wojewódzkimi.

Na wszystkich wymienionych obszarach, a w szczególności na terenie Konurbacji Śląskiej oraz Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta, niezbędne są także dodatkowe działania o charakterze prawnym i organizacyjnym na rzecz integracji wewnętrznej w zakresie organizacji transportu zbiorowego, innych usług komunalnych, instytucji naukowych i edukacyjnych.

Sytuacja Szczecina – miasta tracącego pozycję gospodarczą i dodatkowo położonego peryferyjnie w stosunku do głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego Polski (a w coraz większym stopniu podlegającego zasięgowi oddziaływania aglomeracji Berlina) wymaga szczególnej uwagi polityki rozwoju. Obok promowania zestawu działań dostosowanych do regionalnej specyfiki niezbędnych dla każdego z dużych ośrodków, specjalna uwaga w ramach KSRR poświęcana będzie połączeniom transportowym w relacjach Szczecin – Poznań, Szczecin - Trójmiasto, Szczecin-Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, lokalizacji i odnowie funkcji gospodarczych i kulturowych oraz procesom sieciowania i współpracy w dziedzinie nauki i edukacji z innymi ośrodkami w kraju.

Ad 1. c. Ośrodki regionalne pełniące funkcje miast wojewódzkich

Znaczna część ośrodków miejskich, w tym miast wojewódzkich w Polsce, nie odgrywa znaczącej roli w procesach rozwojowych kraju, aczkolwiek są one 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 procesach rozwoju regionalnego. Ich potencjał do absorpcji innowacji i dyfuzji rozwoju na tereny województwa jest niewystarczający dla zainicjowania znaczących procesów restrukturyzacyjnych.

Dla wykorzystania w procesach rozwoju regionalnego potencjału tej grupy miast w ramach polityki regionalnej niezbędne są działania wzmocniające ich funkcje metropolitalne oraz wzmocniające ich konkurencyjność na poziomie krajowym. Szczęólnego znaczenia w tej grupie obok podobnych działań jak w przypadku ośrodków metropolitalnych (tj. rozwoju zasobów ludzkich, zapewnienia powiązań infrastrukturalnych, rozwoju bazy edukacyjnej, kulturowej i naukowej), nabiera tworzenie warunków dla przyspieszenia procesów **aglomeracyjnych i urbanizacyjnych** – w tym tworzenia sieci współpracy naukowej i

gospodarczej z silniejszymi ośrodkami miejskimi (umożliwiających pozyskiwanie wiedzy, *know-how* i wymianę gospodarczą), wsparcie dla pozyskania wykwalifikowanych kadr oraz wspomaganie dywersyfikacji struktur społeczno-gospodarczych. Tam gdzie jest to możliwe dzięki specyfice zasobów regionalnych istotne znaczenie ma też wspieranie regionalnej specjalizacji tych ośrodków. Warunkiem przyspieszenia procesów urbanizacyjnych jest pozyskiwanie i zwiększanie poziomu nowych inwestycji zewnętrznych.

Specjalna sytuacja miast Polski Wschodniej (obok Lublina zaliczanego do kategorii metropolii - Białegostoku, Olsztyna, Rzeszowa i Kielc) wynika z faktu, że mogą one odegrać, po osiągnięciu odpowiedniej masy krytycznej i dzięki właściwie ukierunkowanej terytorialnie polityce regionalnej, decydującą rolę w procesach restrukturyzacji całego tego obszaru o najniższym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego a tym samym przyczynić się do wyrównywania szans rozwojowych mieszkańców.

Ad 2. TWORZENIE WARUNKÓW DLA DYFUZJI PROCESÓW ROZWOJOWYCH I ICH ABSORPCJI NA OBSZARY POZA MIASTAMI WOJEWÓDZKIMI

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

Jest to związane z wykorzystaniem możliwości tkwiących w ośrodkach miejskich o największym znaczeniu dla rozwoju i aktywizacji gospodarczej pozostałych obszarów – czyli kreowaniem warunków dla lokalizacji nowych inwestycji.

Z logiki obecnych procesów globalizacyjnych wzmacnianie konkurencyjności regionów polega w szczególności na wzmacnianiu konkurencyjności głównych ośrodków miejskich położonych w ich obrębie. Wydaje się, że 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 polskiego terytorium. Należy jednak pamiętać, że poza wymienionymi jako główne centra rozwojowe miastami wojewódzkimi i ich obszarami funkcjonalnymi, położone są inne, niekiedy znaczące ośrodki miejskie oraz obszary wiejskie zamieszkałe przez około 30% mieszkańców kraju. Polityka regionalna musi więc próbować znajdować sposoby na wykorzystanie zasobów tych obszarów - ludzkich, środowiskowych, kulturowych i innych w procesach rozwojowych.

Zakłada się, że wykorzystanie tych zasobów endogenicznych w dużej mierze będzie odbywać się przez dyfuzję procesów rozwojowych z ośrodków wzrostu – z jednej strony przez rozprzestrzenianie się obszaru, na którym pojawiać się będą przedsiębiorstwa wykorzystujące korzyści aglomeracji, a z drugiej przez zwiększenie możliwości dostępu ludności do zatrudnienia i usług wyższego rzędu zlokalizowanych w miastach wojewódzkich.

Skala oddziaływania poszczególnych metropolii i ośrodków regionalnych na procesy rozwojowe na terenie poszczególnych województw jest i pozostanie bardzo zróżnicowana. Wynika to z wielkości ośrodka i jego siły społecznej, gospodarczej i kulturowej. Dla zwiększenia intensywności procesów dyfuzji z miast wojewódzkich w wielu regionach niezbędne będą więc specjalnie adresowane działania wzmacniające rolę tych ośrodków (opisane w poprzednim podrozdziale) oraz wspomagające działania na obszarach, które nie mają odpowiedniego potencjału absorpcyjnego (opisane w celu 2).

Ważne, uzupełniające znaczenie w procesach dyfuzji rozwoju będzie miało wykorzystywanie specyfiki terytorialnej i pogłębianie specjalizacji społeczno-gospodarczej decydującej o przewadze komparatywnej danego obszaru – w takich dziedzinach jak przemysł, rolnictwo czy wreszcie usługi, w tym w szczególności turystyka.

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

- a) **dostępność transportowa do ośrodków wojewódzkich,**
- b) **kreowanie warunków dla lokalizacji inwestycji w miastach subregionalnych oraz obszarach wiejskich,**
- c) **wspieranie procesów urbanizacyjnych.**

Ad 2.a. Dostępność transportowa do ośrodków wojewódzkich

W tym obszarze tematycznym dla integracji terytorialnej regionów i pełniejszego wykorzystania potencjałów obszarów położonych poza miastami wojewódzkimi niezbędne są działania na rzecz:

- poprawy jakości ich połączeń z zapleczem regionów, przez rozbudowę infrastruktury oraz
- rozwijanie i integrowanie systemów transportu publicznego.

Istotne jest przeniesienie akcentu polityki regionalnej z rozproszonych lokalnych inwestycji transportowych na skoordynowane działania efektywnie zwiększające dostępność, do głównych ośrodków miejskich. Dzięki temu wzrosną możliwości codziennych dojazdów do pracy z oddalonych części subregionów (wahadłowa mobilność przestrzenna) oraz pojawią się nowe warunki dla lokalizowania inwestycji. Obok rozbudowy infrastruktury głównie w sferze dróg i kolei, działania w tej sferze powinny obejmować także wdrożenie zintegrowanych rozwiązań dotyczących transportu multimodalnego oraz systemów transportu zbiorowego obejmujące ośrodki subregionalne i lokalne oraz w jak największym stopniu obszary wiejskie.

Celem tych działań jest objęcie do roku 2020 **75% ludności kraju zasięgiem izochrony drogowej 60 minut** względem miast wojewódzkich.

Ad 2.b. Kreowanie warunków dla lokalizacji inwestycji w miastach subregionalnych oraz obszarach wiejskich

Dla efektywnej dyfuzji wzrostu kreowanego w każdym z najważniejszych dla rozwoju ośrodków, konieczne jest stymulowanie na obszarze całego regionu możliwości lokalizacji inwestycji wykorzystujących regionalne zasoby – ludzkie, naukowe, surowcowe, itp. W ramach polityki regionalnej służyć temu będą działania zwiększające możliwości lokalizowania się przedsiębiorstw w wybranych (na poziomie regionalnym) ośrodkach subregionalnych i obszarach wiejskich. Działania te będą dotyczyły zasadniczo trzech sfer:

- rozbudowy i modernizacji infrastruktury bezpośrednio służącej lokalizowanej inwestycji,
- odpowiednio ukierunkowanych na mieszkańców programów rozwoju umiejętności zawodowych (w tym przekwalifikowania dla osób bezrobotnych i odchodzących z rolnictwa bądź innego tradycyjnego sektora gospodarczego),
- odpowiednie ukierunkowanie (za pomocą kryteriów wyboru) wsparcia dla lokalizacji w tych obszarach nowych inwestycji przedsiębiorstw.

Ad 2.c. Wspieranie procesów urbanizacyjnych w Polsce

Przebieg procesów urbanizacyjnych Polsce wskazuje, że na sile przybiera proces sub-urbanizacji - rozlewania się obszarów metropolitalnych i funkcjonalnych miast poza granice administracyjne. Wiąże się to niejednokrotnie z potęgowaniem chaosu przestrzennego i nasileniem problemów komunikacyjnych i trudnościami w zapewnieniu dostępu do podstawowych usług publicznych mieszkańcom tych nowo-zurbanizowanych obszarów. Jednocześnie w pewnych obszarach kraju

poziom urbanizacji pozostaje niski a istniejąca sieć miejska jest słaba – jej ośrodki nie mają wystarczającego potencjału gospodarczego ani też instytucjonalnego (funkcje administracyjne) dla kreowania wzrostu i zatrudnienia i odgrywania istotnej, pożądanej roli w procesach restrukturyzacyjnych na obszarach wiejskich.

Działania polityki regionalnej, w zakresie wspomaganie dyfuzji rozwoju na obszar województw w uzupełnieniu działań z zakresu rozbudowy sieci transportowej i wspomaganie lokalizacji inwestycji wspierać będą procesy urbanizacyjne na kilka sposobów:

- promowanie rozwiązań porządkujących chaos przestrzenny na obszarach metropolitalnych i funkcjonalnych miast,
- utrzymywanie i lokalizacja nowych funkcji w zakresie dostarczania usług publicznych decydujących o procesach rozwojowych (w szczególności w ośrodkach powiatowych i subregionalnych), przede wszystkim z zakresu edukacji.

Wsparcie dla rozwoju funkcji małych miast obejmuje teren całej Polski, ale jego znaczenie jest najistotniejsze na obszarach słabiej zaludnionych, z dużym udziałem ludności rolniczej i o słabej sieci miast średnich i małych. Szczególna uwaga musi być więc poświęcona tym zagadnieniom na obszarze województwa podlaskiego i lubelskiego.

Celem działań polityki regionalnej w tym zakresie jest osiągnięcie w 2020 r. wskaźnika urbanizacji co najmniej 70% (obecnie 61%).

Ad 3. BUDOWA PODSTAW KONKURENCYJNOŚCI WOJEWÓDZTW – DZIAŁANIA TEMATYCZNE (HORYZONTALNE)

Wskazane wyżej działania odnoszące się do przestrzeni uzupełniane będą przez **tematyczne działania na rzecz konkurencyjności, dostępne na obszarze całych województw** Zgodnie z zasadą koncentracji tematycznej, działania podejmowane w ramach polityki regionalnej będą skoncentrowane w kilku podstawowych sferach zapewniających wykorzystanie potencjałów metropolii i ośrodków regionalnych oraz wspomagających procesy dyfuzyjne.

Działania te dotyczą najważniejszych czynników rozwoju regionalnego i obejmują:

- a) rozwój zasobów ludzkich, kapitału intelektualnego i społecznego,
- b) wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych,
- c) zwiększanie możliwości absorpcji rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne,
- d) wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu,
- e) zapewnienie stałych dostaw oraz efektywnego wykorzystania energii oraz reagowanie na zmiany klimatyczne,
- f) wykorzystanie walorów środowiska naturalnego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego.

Zakres tematyczny i wielkość wsparcia polityki regionalnej z poziomu krajowego dla poszczególnych obszarów tematycznych działań horyzontalnych wspierających konkurencyjność regionalną realizowanych w ramach programów regionalnych będą szczegółowo określone w kontrakcie terytorialnym.

Ad 3. a. Rozwój zasobów ludzkich, kapitału intelektualnego i społecznego

Głównym obszarem oddziaływania polityki regionalnej w tym zakresie będą przedsięwzięcia związane z edukacją oraz adaptacyjnością do zmian gospodarczych.

W ośrodkach metropolitalnych, mimo 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 metropoliach skupia się 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 metropoliach kreatywnych specjalistów klasy światowej i europejskiej na kierunkach związanych z najbardziej nowoczesnymi branżami i specjalnościami regionalnymi. Będzie ona także wspierać działania na rzecz szkolnictwa zawodowego, jak również kształcenia ustawicznego. Dodatkowo będzie wspierać przedsięwzięcia wydłużaniu aktywności zawodowej i zwiększaniu mobilności zawodowej dla największego wykorzystania zasobów pracy w obszarze metropolii. Działania dotyczące zasobów ludzkich w przedsiębiorstwach dotyczyć będą stałego podnoszenia umiejętności na poziomie światowych standardów w zakresie technologii, zarządzania, organizacji pracy i współpracy. Uzupełnieniem tych działań będzie rozwój społecznych i kulturowych postaw dla podniesienia gotowości do akceptacji innowacji. **W pozostałych ośrodkach (regionalnych oraz ośrodkach subregionalnych)** inicjatywy dotyczące kapitału ludzkiego dla wzrostu konkurencyjności tych ośrodków ukierunkowane będą na rozwój wysoko kwalifikowanych zasobów pracy zdolnych do skutecznego i szerokiego absorbowania innowacji. W metropoliach i ośrodkach regionalnych polityka regionalna wobec zasobów ludzkich dąży do wspierania szkolnictwa wyższego na rzecz zwiększania jakości kształcenia specjalistów, zwłaszcza w dziedzinach nauk stosowanych związanych z regionalnymi specjalizacjami. W ośrodkach regionalnych i subregionalnych o najniższych wskaźnikach jakości kształcenia gimnazjalnego i średniego⁶⁴, 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 to niezbędne i najbardziej efektywne. Wspierane będą także przedsięwzięcia w zakresie podnoszenia kwalifikacji, w tym rozwijanie kształcenia ustawicznego, szczególnie w sektorze usług oraz zaawansowanego przemysłu. 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 lokalnych i regionalnych interesariuszy w procesy rozwojowe. Działania zwiększające poziom kapitału społecznego, ukierunkowane na zwiększanie poziomu zaufania i zaangażowania, są istotnym warunkiem rozwijania współpracy (w różnych jej aspektach), wymiany wiedzy oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Celem polityki regionalnej w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego w perspektywie 2020 jest radykalne **zwiększenie udziału osób z wyższym wykształceniem w podregionach, zwiększenie odsetka absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych oraz zwiększenie do 10% udziału zatrudnionych w przetwórstwie przemysłowym w zakresie wysokiej i średnio-wysokiej techniki**⁶⁵ na poziomie kraju. Szczegółowe wartości ww. wskaźników w poszczególnych regionach będą przedmiotem ustaleń Kontraktu terytorialnego.

Ad 3.b. Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych

⁶⁴ Ocenianych w oparciu o wyniki testów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych

⁶⁵ W zatrudnionych ogółem

O konkurencyjności regionów w dużej mierze świadczy ich atrakcyjność inwestycyjna a w szczególności lokalizowanie się inwestycji zagranicznych. Inwestycje zagraniczne w Polsce, będące ważnym źródłem kapitału i *know-how*, w znacznym stopniu przyczyniają się do kreowania i dyfuzji innowacji oraz pozwalają na zwiększenie zatrudnienia i kreowania warunków dla wzrostu gospodarczego. Obecność bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), zwłaszcza w sektorach bazujących na zaawansowanych zasobach pracy, 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 programów regionalnych) w regionach o najmniejszym udziale BIZ.

Celem działań polityki regionalnej w tym zakresie będzie w odniesieniu do konkretnych planowanych projektów inwestycyjnych w zakresie BIZ, ale także innych dużych inwestycji mających podstawowe znaczenie rozwojowe (np. elektrownie jądrowe, zbiorniki retencyjne, itp.). Działania w tym zakresie 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,
- tworzeniem warunków dla wykorzystania inwestycji dla absorpcji i tworzenia innowacji w ośrodkach naukowych i innych przedsiębiorstwach.

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 3.c. Zwiększanie możliwości absorpcji rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne

Polskie ośrodki metropolitalne (a jednocześnie regiony metropolitalne), aby mogły skutecznie konkurować na rynku globalnym, muszą w coraz większym stopniu opierać swoją konkurencyjność na innowacjach. Przedmiotem polityki regionalnej **w zakresie tworzenia innowacji** będzie stymulowanie wzrostu gospodarczego metropolii w oparciu o innowacyjne produkty i procesy. Polityka regionalna oddziaływać będzie **równocześnie na sferę nauki oraz biznesu**, dla jak najszybszego przepływu wiedzy i wykorzystania osiągnięć naukowych. Dla zwiększania intensywności współpracy przedsiębiorstw z jednostkami naukowo-badawczymi polityka regionalna wspiera tworzenie innowacyjnych technologii, produktów i usług w oparciu o partnerski, bezpośredni i powszechny kontakt świata biznesu z nauką. 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 każdym z ośrodków metropolitalnych **rozwijane będą te dziedziny, w których jednostki badawcze lub przedsiębiorstwa w danym regionie należą do wiodących w Europie i na świecie**. Polityka regionalna promować będzie badania, technologie i rozwój branż stwarzających największe szanse gospodarcze w konkurencji międzynarodowej oraz tworzących płaszczyznę dla powstawania i dyfuzji innowacji (jak np. energetyka, biotechnologia, informatyka, mechanika, automatyka, medycyna, sieci transmisji). **Rozwijanie potencjałów do absorpcji innowacji w ośrodkach o znaczeniu**

regionalnym dotyczyć będzie przede wszystkim wspierania sektora nauki. Wzmacnianie ośrodków naukowych dotyczyć będzie stymulowania ich współpracy z głównymi ośrodkami naukowymi i badawczymi w kraju, ale również i na świecie, w dziedzinach nauk stosowanych, mogących przynieść wymierne efekty gospodarcze. Konieczne jest wspieranie absorpcji 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 absorpcji innowacji i podniesienia efektywności ośrodków badawczych oraz ośrodków odpowiedzialnych za komercjalizację badań, a także sektora biznesu działania polityki regionalnej wspierać będą zastosowanie nowoczesnej teleinformatyki, zarówno sieci komunikacji cyfrowej, oprogramowania oraz e-usług. Celem polityki regionalnej jest **znaczące zwiększenie do 2020 r. w każdym województwie odsetka przedsiębiorstw wprowadzających innowacje⁶⁶ oraz wzrost całkowitych wydatków na B+R dokonujący się poprzez koncentrację tych wydatków w kilku obszarach metropolitalnych⁶⁷**. Szczegółowe wartości dla każdego ośrodka będą przedmiotem ustaleń podczas ustalania Kontraktu terytorialnego.

Ad 3.d. Wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu

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 wolny rynek nie zapewnia odpowiedniego zakresu lub jakości usług. W **ośrodkach metropolitalnych** dotyczy to przede wszystkim usług dla przedsiębiorców w zakresie rozwoju eksportu, poręczeń kredytowych i pożyczek na projekty innowacyjne oraz pośrednictwa przy realizacji wysoko innowacyjnych projektów rozwojowych. Natomiast w **ośrodkach regionalnych i subregionalnych** wsparcie będzie dotyczyć uzupełniania braków rynkowych w zakresie dostępu do 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. Celem polityki regionalnej jest zapewnienie do 2020 r. pełnego dopasowania do potencjałów lokalnych **zaawansowanych proinnowacyjnych usług IOB w każdym ośrodku wzrostu**. W zakresie otoczenia biznesu szczególnie ważne jest interweniowanie tylko w tych obszarach, gdzie występują braki rynkowe.

Ad 3.e. Zapewnienie stałych dostaw oraz efektywnego wykorzystania energii oraz reagowanie na zmiany klimatyczne

Powyższe jest warunkiem brzegowym wzrostu gospodarczego. W tym celu konieczne są przedsięwzięcia polityki regionalnej w różnych płaszczyznach:

- **modernizacji i rozbudowy infrastruktury przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej**, szczególnie na terenach o największym stopniu jej dekapitalizacji,
- **podnoszenia efektywności energetycznej** nie tylko przez modernizację budynków instytucji publicznych, lecz przede wszystkim przez inwestycje na rzecz zmniejszania energochłonności gospodarki (przedsiębiorstw),

⁶⁶ W stosunku do ogółu przedsiębiorstw.

⁶⁷ Jako % PKB.

- poszukiwania i rozwijania regionalnych potencjałów w zakresie pozyskiwania **energii z odnawialnych źródeł** i tzw. czystej energii oraz rozwoju technologii w zakresie energetyki.
- **reagowania na zmiany klimatyczne** poprzez nakłady na sanację i ochronę środowiska przyrodniczego, rozbudowę obiektów gospodarki wodnej, likwidowanie skutków zjawisk ekstremalnych. Działania polityki regionalnej dotyczyć będą , budowy bądź modernizacji infrastruktury przeciwpowodziowej, a także przeciwdziałania erozji gleb. Działania te uzupełnione będą działaniami informacyjnymi i promującymi oszczędność energii.

Miarą sukcesu będzie wzrost udziału energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł w odniesieniu do lokalnych potencjałów oraz zmniejszenie energochłonności gospodarki (mierzonej ilości nośnika energii potrzebną do wyprodukowania 1000 euro PKB). Wartość wskaźników w odniesieniu do poszczególnych obszarów będzie ustalana w ramach negocjacji Kontraktu terytorialnego.

Ad 3.f. Wykorzystanie walorów środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego

W procesach rozwoju regionalnego i budowania przewag konkurencyjnych środowisko naturalne i dziedzictwo kulturowe odgrywa coraz większą rolę. Jest to związane z jednej strony ze zwiększeniem zainteresowania tymi aspektami gospodarki regionalnej przez turystów, a z drugiej wpływem na jakość życia, co może mieć podstawowe znaczenie dla perspektyw rozwoju gospodarki przemysłowej opartej na wiedzy.

W związku z powyższym polityka regionalna będzie:

- sprzyjać ochronie środowiska naturalnego, jak i jego racjonalnemu wykorzystaniu dla zaspokojenia potrzeb społecznych i gospodarczych (w tym turystycznych),
- zachowywać i rozwijać zasoby kulturowe regionów oraz ułatwiać ich wykorzystanie społeczne i gospodarcze,
- wspierać promocję i rozwój turystyki przyjazdowej, w tym wykorzystując 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 na zaspokajaniu potrzeb – każda inwestycja w tej sferze musi być uzasadniona spodziewanym wpływem ekonomicznym na poziomie ponad-lokalnym. 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 procesów dyfuzyjnych niezbędna jest jednak świadoma polityka wykorzystywania walorów przyrodniczych i kulturowych położonych w oddaleniu od miast 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.

Miarą sukcesu działań polityki regionalnej w tym, obszarze będzie **wzrost liczby turystów krajowych i zagranicznych odwiedzających** wszystkie województwa oraz wzrost udziału kultury i turystyki w zatrudnieniu i wytwarzaniu regionalnego PKB.

Proponowane wskaźniki monitorowania celu 1 KSRR - Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym | Wartość w roku docelowym | Źródło |
|---|---------------------|--------------------------------------|------------------------|--------------------------|--------------|
| Połączenie miast wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami | szt. | Miasta wojewódzkie | 6/16 | | PAN |
| Połączenie ośrodków metropolitalnych koleją o średniej prędkości przejazdu co najmniej 160 km/h | szt. | Ośrodki metropolitalne ⁶⁸ | 4/10 | | PAN |
| Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich ⁶⁹ | % | Miasta wojewódzkie | | | PAN |
| Długość linii regularnej komunikacji autobusowej (regionalnej, miejskiej, podmiejskiej) na 100 km ² | km/ km ² | NTS II | | | GUS |
| Udział nakładów ogółem na B+R w relacji do PKB | % | NTS II | | | GUS |
| Nakłady inwestycyjne ogółem Rok poprzedni=100 W % PKB | % | NTS II | | | GUS |
| Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych na 1 mieszkańca | zł | NTS II | | | NBP/ PAIZ |
| Udział ludności z wykształceniem wyższym w ludności w wieku 15-64 | % | NTS II | | | GUS |
| Udział energii ze źródeł odnawialnych w energii wytwarzanej ogółem | % | NTS II | | | GUS |
| Odsetek przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje w ostatnich trzech latach | % | NTS II | | | GUS |
| Wydajność pracy (Wartość Dodana Brutto na 1 pracującego) ogółem i w przekroju sektorów ekonomicznych Polska=100 Rok poprzedni=100 | % | NTS II | | | GUS |
| Wskaźnik urbanizacji (udział ludności miejskiej w ludności ogółem) | % | NTS II | 61 | | GUS |

⁶⁸ Warszawa, Kraków, Trójmiasto, Wrocław, Poznań, Konurbacja Śląska, Łódź, Szczecin, Lublin, Bydgoszcz-Toruń.

⁶⁹ wg metodologii

6.2.2 Cel 2. Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych

Drugi cel krajowej polityki regionalnej do 2020 roku adresowany jest do obszarów, zwanych dalej obszarami problemowymi polityki regionalnej, które charakteryzują się niskimi wskaźnikami oceny sytuacji społeczno-gospodarczej i najmniej korzystnym usytuowaniem geograficznym względem głównych ośrodków wzrostu i zatrudnienia oraz dla których przewiduje się niekorzystny z punktu widzenia perspektyw rozwojowych i poziomu życia mieszkańców rozwój sytuacji. 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 powinny w tym obszarze oddalić groźbę trwałej marginalizacji, tj. trwałej utraty znaczenia gospodarczego oraz koncentracji patologicznych problemów społecznych.

Określenie obszarów problemowych, do których będzie adresowana interwencja polityki regionalnej państwa do roku 2020 z poziomu krajowego bądź regionalnego oparte jest o analizę przebiegu procesów społeczno-gospodarczych i procesów 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 określany indywidualnie w Kontrakcie terytorialnym. 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 bezpośrednio zaangażowanie rządu RP 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 czasowo⁷⁰.

Na tych obszarach 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 (w ramach zintegrowanych programów regionalnych) określono przybliżony zasięg występowania zjawiska w ciągu ostatnich trzech lat oraz podstawowe kryteria wyodrębniania tych obszarów. Szczegółowe cele interwencji i kierunki działań zostaną ustalone na podstawie wyników negocjacji dotyczących kontraktu terytorialnego i zapisane w odpowiednich programach realizacyjnych⁷¹.

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.

W oparciu o przeprowadzoną diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej zidentyfikowano następujące obszary koncentracji problemów rozwojowych:

1. obszary o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego,

⁷⁰ Więcej informacji w opisie systemu realizacji KSRR i ram finansowych.

⁷¹ Zasięg obszarów problemowych może więc ulec zmianie w czasie w zależności od uwzględnienia ostatnich danych statystycznych – średnich wartości danego wskaźnika z ostatnich trzech lat przed dokonaniem ustaleń.

2. obszary wiejskie o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej i najniższym poziomie dostępu mieszkańców do usług i dóbr warunkujących możliwości rozwojowe,
3. miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze,
4. obszary przygraniczne, szczególnie na zewnętrznych granicach UE,
5. obszary o najniższej dostępności przestrzennej do ośrodków wojewódzkich.

W ramach tych obszarów KSRR ustala listę podstawowych wskaźników informujących, gdzie powinny być skoncentrowane działania polityki regionalnej dla wyrównywania poziomu dostępu do usług publicznych i wspomagania procesów restrukturyzacyjnych. Lista wskaźników, która będzie wykorzystana do monitorowania stopnia osiągania celów adresowanych do poszczególnych obszarów problemowych będzie każdorazowo dostosowywana i uzupełniana na etapie konstruowania Kontraktów terytorialnych.

W odniesieniu do wyodrębnionych obszarów określa się następujące kierunki działań:

Ad 1. Obszary o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego

Zadaniem polityki regionalnej na tych obszarach jest dostarczenie dodatkowych środków i *know-how* dla przyspieszenia procesów restrukturyzacji i modernizacji gospodarki regionalnej oraz zwiększenia poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy. Podstawowe znaczenie ma przy tym uruchamianie potencjałów wewnętrznych, ale także wspomaganie procesów dyfuzji z obszarów o większym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego.

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 (względem średnich wartości dla kraju) w czynnikach rozwoju regionalnego mających największe znaczenie rozwojowe (infrastruktura, zasoby ludzkie). W dłuższym okresie będzie to miało pozytywny wpływ na możliwość przyspieszenia wzrostu gospodarczego na tych obszarach i tym samym zmniejszenia różnicowań w zakresie wytwarzanego regionalnie PKB per capita.

Cel ten będzie osiąganym przez koncentrację działań i środków w kilku podstawowych kierunkach: **rozwoju zasobów ludzkich i kapitału społecznego, rozwoju przedsiębiorczości, wspomaganiu procesów urbanizacyjnych oraz tworzeniu infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększania poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy.**

Rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego na obszarach o najniższym poziomie i dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego polega na skoordynowanym z innymi politykami wsparciu dla podwyższania jakości edukacji na poziomie podstawowym, średnim i wyższym, zwiększaniu dostępu do systemu edukacji na poziomie średnim i wyższym, w tym w szczególności dla grup o niższym statusie zawodowo-ekonomicznym, np. przez specjalne programy stypendialne, upowszechnianie nauczania dorosłych w zakresie umiejętności niezbędnych na lokalnych rynkach pracy (w tym korzystania z nowoczesnych technologii informacyjnych) oraz działania pozwalające na aktywizację grup nieaktywnych zawodowo.

Istotne znaczenie na tych obszarach ma także aktywizacja społeczna oraz działania w zakresie poprawy dostępu do innych podstawowych usług publicznych decydujących o konkurencyjności regionalnej w obszarze zdrowia i opieki społecznej. Jak wskazują przykłady sukcesów wielu opóźnionych rozwojowo obszarów w Europie i w świecie, uruchomienie niewykorzystywanych optymalnie zasobów ludzkich jest podstawowym warunkiem i gwarantem przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych i tym samym w dłuższym okresie przyspieszenia wzrostu i możliwości tworzenia lepszych miejsc pracy na tych obszarach.

Drugim ważnym kierunkiem działań na obszarach opóźnionych gospodarczo i o zmniejszonej dynamice rozwojowej jest **wsparcie procesów urbanizacyjnych**. Na obszarach o słabiej rozwiniętej sieci miejskiej (np. znaczna część Polski wschodniej oprócz woj. warmińsko-mazurskiego) działania polityki regionalnej koncentrują się na wspomaganiu lokalizacji funkcji miejskich, w tym gospodarczych pozarolniczych w ośrodkach subregionalnych, które powinny zapewniać nie tylko obsługę danego obszaru w zakresie dostępu do dobrej jakości podstawowych usług publicznych, ale także móc zaoferować nowe miejsca pracy o podstawowym znaczeniu w procesach restrukturyzacji całego regionu. W przypadku obszarów, w których sieć miast jest rozwinięta na obszarach opóźnionych i stagnacji gospodarczej (np. znaczna część województwa warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego), występuje zagrożenie zjawiskiem upadku miast i ich funkcji - w takich sytuacjach polityka regionalna poświęca szczególną uwagę wspomaganiu w wybranych ośrodkach o najlepszych perspektywach rozwojowych - procesów rewitalizacji społeczno-gospodarczej i odbudowy warunków do rozwoju przez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego oraz budowie warunków do zwiększenia inwestycji zewnętrznych wykorzystujących lokalny potencjał.

W obu przypadkach szczególnej uwadze podlegają największe ośrodki regionalne jako motory wzrostu i obszary, z których może następować dyfuzja procesów rozwojowych na przylegające obszary.

Ważnym aspektem wsparcia dla restrukturyzacji na obszarach o najniższym poziomie rozwoju i stagnacji gospodarczej jest **wsparcie dla rozwijania przedsiębiorczości** przez stymulowanie na poziomie regionalnym i subregionalnym podaży usług doradczych, szkoleniowych i finansowych dla przedsiębiorstw (optymalnie – dostępnych w jednym miejscu tzw. *one-stop shop*). Rozwój przedsiębiorczości ma za zadanie przede wszystkim zapewnić wsparcie procesów restrukturyzacyjnych i jednocześnie uruchomić niewykorzystany potencjał osób odchodzących z rolnictwa i z sektorów tracących znaczenie rozwojowe dla danego obszaru.

Ze względu na niską bazę dochodową i niski poziom inwestycji na obszarach zapóźnionych gospodarczo zewnętrzne wsparcie polityki regionalnej i skoordynowane z nią działania innych polityk publicznych w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury muszą podlegać bardzo rygorystycznej ocenie wpływu na możliwości kreowania 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, infrastruktury umożliwiającej korzystanie z technologii informacyjnych), a z drugiej te które bezpośrednio wiążą się ze wspomaganiami rozwoju procesów urbanizacyjnych i lokalizowania inwestycji zewnętrznych oraz zwiększaniem dostępności do tych obszarów z obszarów (w układzie krajowym i międzynarodowym) o lepszych perspektywach rozwojowych.

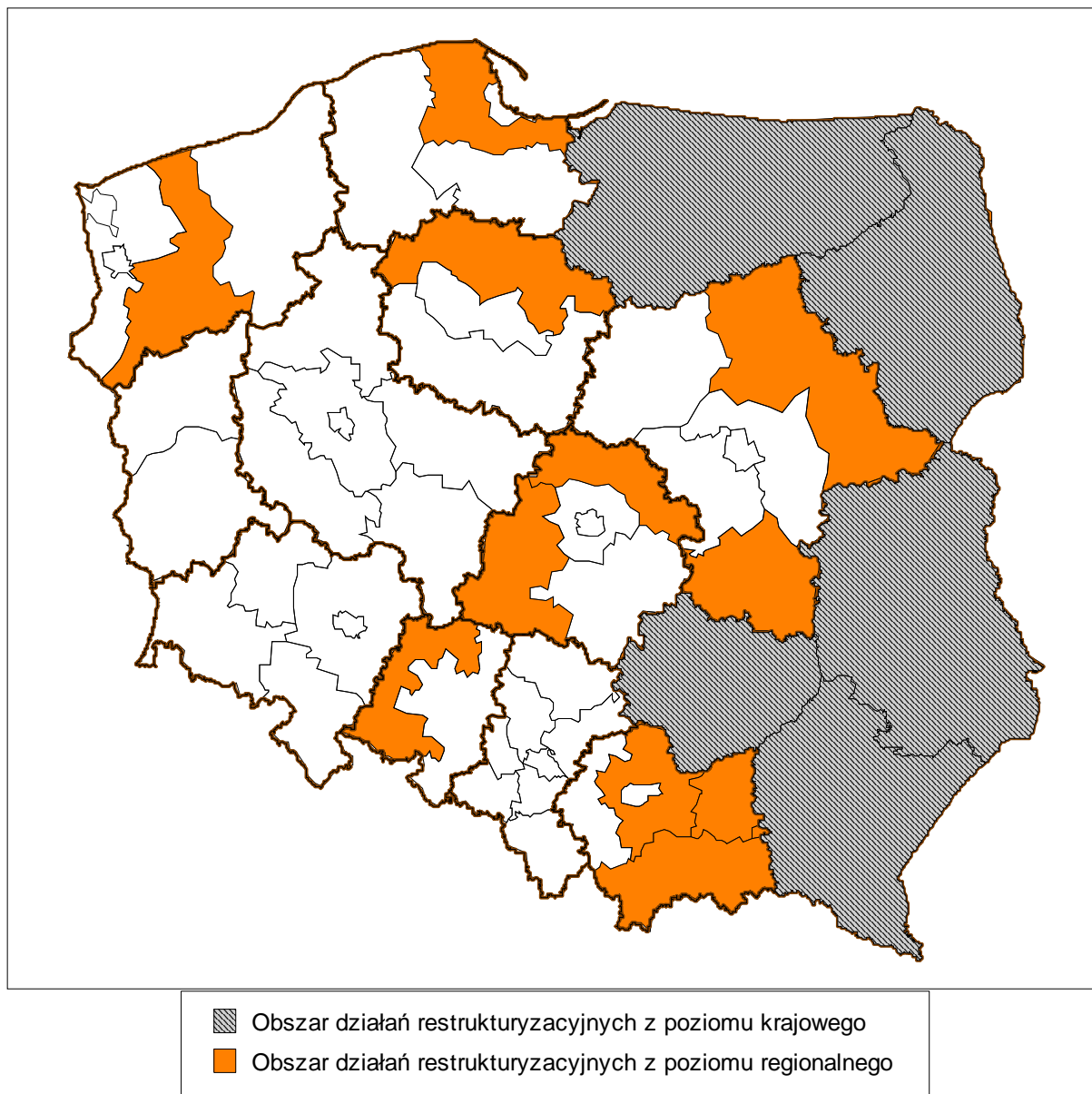
Poprawianie jakości funkcjonowania instytucji publicznych następować będzie w oparciu o transfer efektywnych rozwiązań dotyczących zarządzania rozwojem, wykorzystanie najlepszych dostępnych praktyk w zarządzaniu rozwojem i lokalnymi zasobami, zdobywanie środków finansowych i ich wykorzystanie do realizacji projektów rozwojowych, przyciąganie inwestycji zagranicznych i poszukiwanie najlepszych kierunków rozwoju tych obszarów.

Działania w ramach tego obszaru problemowego polityki regionalnej będą prowadzone:

- z poziomu krajowego w ramach programu Polska Wschodnia przeznaczanego dla 5 województw o najniższym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego (PKB per capita poniżej 80% średniej krajowej) oraz programów sektorowych odnoszących się m.in. do infrastruktury, edukacji, zasobów ludzkich

- z poziomu regionalnego w odniesieniu do wszystkich obszarów podregionów poniżej 75% średniej krajowej PKB per capita w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Mapa 22. Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej na rzecz restrukturyzacji obszarów o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.



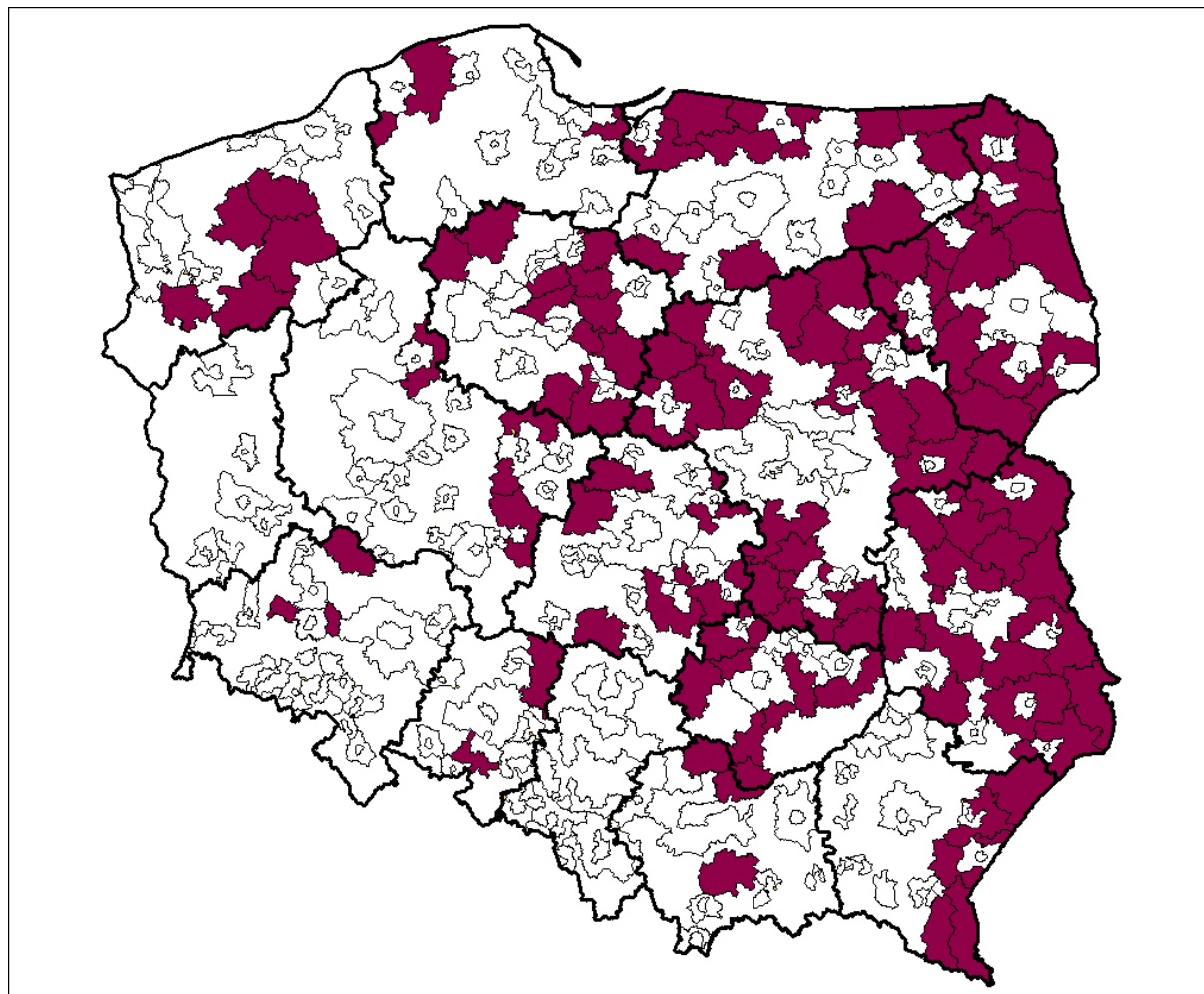
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Miary sukcesu: wzrost wskaźnika zatrudnienia, wzrost w zakresie podstawowych wskaźników odnoszących się do usług publicznych, wzrost wydajności pracy, wzrost nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw oraz wzrost wielkości i liczby inwestycji zewnętrznych, wzrost dochodów JST na mieszkańca, wzrost wskaźnika urbanizacji, podniesienie rangi ośrodków regionalnych, zmniejszenie emigracji i zagrożenia procesami depopulacyjnymi.

Ad 2. Obszary wiejskie o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej i najniższym poziomie dostępu mieszkańców do usług i dóbr warunkujących możliwości rozwojowe

Na podstawie diagnozy określono przybliżony obszar interwencji strategicznej polityki regionalnej na poziomie regionalnym dla dostarczania podstawowych dóbr i usług publicznych na obszarach wiejskich (patrz diagnoza oraz wyzwanie 2.b).

Mapa 23. Przybliżony obszar strategicznej interwencji polityki regionalnej dla poprawiania dostępu do dóbr i usług publicznych decydujących o perspektywach rozwojowych na obszarach wiejskich.



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Powyższa mapa jest mapą poglądową, wskazującą obszary o szczególnej koncentracji problemów rozwojowych i niskiego dostępu do usług. Precyzyjne obszary interwencji zostaną ustalone w toku negocjacji Kontraktu terytorialnego, na podstawie zaproponowanych lub zmodyfikowanych wskaźników odnoszących się do problemów rozwojowych i usług publicznych.

Na **zapóźnionych rozwojowo obszarach wiejskich, które nie mogą liczyć na pozytywne efekty procesów dyfuzyjnych z obszarów miast** konieczne jest podejmowanie dodatkowych działań w zakresie restrukturyzacji strukturalnej oraz poprawy dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych decydujących o konkurencyjności terytorialnej. Działania te prowadzone w warunkach stałego zmniejszania się zatrudnienia w sektorze rolnictwa, będą prowadziły do przyspieszenia procesów dywersyfikacji struktury gospodarczej i poprawy efektywności rolnictwa, a tym samym zwiększenia możliwości wykorzystania własnych potencjałów rozwojowych znajdujących się na tych obszarach. Restrukturyzacja dokonywać się będzie przez:

- Wspomaganie rozwoju lokalnych ośrodków **miejskich, subregionalnych i lokalnych**, a na niektórych obszarach wiejskich mogących stanowić **lokalne miejsca wzrostu i**

zatrudnienia (lokalizacja inwestycji), przez rozwój pozarolniczych funkcji gospodarczych, transportowych i kulturalnych,

- Zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej przez polepszenie jakości **kapitału ludzkiego**. W tym celu w ramach polityki regionalnej skoncentrowanie interwencji na zwiększeniu dostępu do podstawowych usług społecznych decydujących o konkurencyjności terytorialnej w zakresie edukacji, zdrowia, komunikacji i transportu publicznego, wybranych usług komunalnych, opieki społecznej zgodnie z wcześniejszym opisem. Interwencja w tym obszarze może dotyczyć wybranych elementów infrastruktury, ale także wspomaganie rozbudowy bazy instytucjonalnej i zmian organizacyjnych, oraz bezpośrednio, obecnych i potencjalnych kadr gospodarki lokalnej,
- **Tworzenie instytucjonalnych warunków** do zwiększenia inwestycji pozarolniczych, a tym samym do zatrudnienia w sektorze pozarolniczym, przez wspomaganie sieci doradczych, inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych itp. Także wsparcie ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości dla osób odchodzących z rolnictwa bądź chcących dywersyfikować swoje źródła utrzymania (np. agroturystyka).
- **Stymulowanie rozwoju lokalnego** w wymiarze społeczno-kulturowym, gospodarczym oraz ekologiczno-przestrzennym, które odbywać się będzie przez działania wpływające na poprawę **jakości życia, atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej**, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Wspierane będą działania związane z umacnianiem tożsamości lokalnych społeczności, a także działania na rzecz aktywizacji lokalnych społeczności, wsparcia dla **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, wypracowywanie działań zaradczych na pojawiające się problemy i wyzwania gospodarcze. Istotne będą działania dotyczące odnowy wsi, poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Uzupełnieniem działań będzie wzmacnianie w lokalnych ośrodkach rozwoju tych funkcji miejskich które związane są z procesami restrukturyzacyjnymi na obszarach wiejskich przez działania związane z poprawą zagospodarowania przestrzeni publicznej, lokalizacji funkcji administracyjnych, gospodarczych i kulturowych. Ponadto wspieranie działań mających na celu poprawę stanu jakościowego infrastruktury technicznej, w tym poprawa 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. Takie działania w krótszym okresie nie zapobiegną wzrostowi różnicowań między regionami mierzonych poziomem PKB *per capita*, czy w zdolności do tworzenia nowych, dobrych jakościowo miejsc pracy, ale w dłuższym czasie przez zwiększenie mobilności zawodowej i poziomu życia zwiększają szanse mieszkańców obszarów problemowych i będą wpływać na znalezienie odpowiedniego do nabytych umiejętności zatrudnienia w miejscu zamieszkania.

Na podstawie przeprowadzonej 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 statystycznych. 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, a to nie pozwala na zapewnienie poprawy w sferach decydujących o perspektywach rozwojowych we własnym zakresie.

Polityka regionalna do roku 2020 skupiać się będzie, nie jak dotychczas, na dofinansowywaniu punktowych, niepowiązanych ze sobą inwestycji w zakresie usług publicznych, lecz na

moderowaniu procesów **usprawniania systemów dostarczania tych usług dla osiągnięcia założonych wskaźników**. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie potencjałów społeczno-gospodarczych, oznacza to różnicowanie kierunków działań oraz instrumentów w odniesieniu do poszczególnych obszarów wiejskich. W 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. Zakładane rezultaty interwencji (w postaci wskaźników do osiągnięcia), kierunki działań polityki regionalnej podejmowane w stosunku do wyodrębnionych obszarów oraz udział różnych podmiotów w ich realizacji, będą określane w procedurze przygotowania Kontraktu terytorialnego.

Analiza czynników rozwojowych oraz diagnoza sytuacji w zakresie dostępu do podstawowych usług publicznych wskazuje, że **podstawowe obszary usług publicznych⁷², które powinny stać się przedmiotem zainteresowania polityki regionalnej to:**

- A. usługi edukacyjne,
- B. usługi zdrowotne,
- C. usługi komunikacyjne,
- D. usługi publiczne na rzecz ochrony środowiska.

W każdym z powyższych obszarów, zgodnie z zasadą koncentracji, KSRR ustala ograniczoną listę wskaźników, które powinny stanowić punkt odniesienia i przedmiot umowy między podmiotami polityki regionalnej w ramach Kontraktu terytorialnego.

- A. Celem działań dotyczących **rozwijania i poprawy dostępu i jakości usług edukacyjnych** jest podniesienie poziomu i struktury wykształcenia ludności o najniższych wskaźnikach w tym zakresie, a tym samym wsparcie procesów rozwoju kapitału ludzkiego. Podstawowe kierunki działań polityki regionalnej w zakresie 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), zwłaszcza na obszarach wiejskich,
 - **Podnoszenia jakości edukacji na poziomie podstawowym i średnim**. 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 rolniczych) 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 dotyczące wyposażania 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, jak i zwiększenie oferty dodatkowych zajęć specjalistycznych, w tym w obszarach kluczowych, np. języki obce, nauki przyrodnicze-techniczne oraz opieka pedagogiczno-psychologiczna. Wdrażane będą programy stypendialne dla uczniów szczególnie uzdolnionych,
 - Rozwijania oferty i jakości **usług kształcenia ustawicznego** na poziomie regionalnym i lokalnym na rzecz zwiększenia dostępności kształcenia dla osób dorosłych w formach

⁷² Proponowana lista jest propozycją do dyskusji, może ulec zmianie w wyniku konsultacji.

szkolnych, podniesienia jakości usług w zakresie kształcenia ustawicznego oraz promocji korzyści płynących z formalnego podnoszenia i uzupełniania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych.

B. Poprawa **jakości i dostępności usług zdrowotnych** na obszarach problemowych ma 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 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.

C. **Zwiększanie dostępności i jakości usług komunikacyjnych** będzie osiągane w dwóch aspektach:

- **Dostępności transportowej przy pomocy transportu zbiorowego** – poprawa lokalnych systemów transportu zbiorowego (kolejowego i drogowego) przyczyni się 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 przez zwiększanie zasięgu, optymalizację i wiązanie z regionalnymi i metropolitalnymi systemami transportu publicznego dla zwiększania wahadłowej mobilności mieszkańców obszarów problemowych (*commuting*), poprawy jakości taboru.
- **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** dotyczące grup społecznych o najniższych wskaźnikach korzystania z komputera i Internetu (*computer literacy*).

D. Usługi publiczne na rzecz ochrony środowiska 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 II oraz między terenami zurbanizowanymi a obszarami wiejskimi. Nadal jednak istnieje potrzeba interwencji polityki regionalnej w tej sferze, ale powinna być ona coraz bardziej ukierunkowana (po roku

2013) wyłącznie na obszary problemowe. Na innych obszarach geograficznych działania w zakresie ochrony środowiska i zapewniania podstawowych usług komunalnych powinny być domeną działań samorządów terytorialnych i powinny 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:

- **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 (przezakładowych) oczyszczalni ścieków.
- **Gospodarka odpadami** – na obszarach wiejskich oraz najbardziej zapóźnionych gospodarczo konieczne są projekty dotyczące efektywnej gospodarki odpadami. Poza projektami dotyczącymi budowy składowisk odpadów komunalnych oraz systemów ich zbierania, wspierane będą systemy selektywnej zbiórki oraz innowacyjne projekty dotyczące recyklingu.
- **Przeciwdziałanie i zapobieganie katastrofom naturalnym** – zmienność klimatyczna obszaru Polski oraz spodziewane negatywne konsekwencje zmian 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. Ważnym aspektem uzupełniającym powyższe działania jest podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców obszarów problemowych.

W poniższej tabeli wskazano podstawową listę wskaźników obrazujących dostęp do usług publicznych. Ich wartości do osiągnięcia zostaną określone w Kontrakcie terytorialnym. Szczegółowy zestaw wskaźników zostanie wypracowany w wyniku konsultacji.

Proponowane wskaźniki monitorowania dostępu do usług publicznych będące przedmiotem kontraktów terytorialnych⁷³ (ich lista oraz skład może ulec zmianie).

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny (postulowany) | Wartość w roku bazowym / Wartość w roku docelowym | Źródło |
|--|-----------------|-------------------------------------|---|-------------------|
| Usługi edukacyjne | | | | |
| udział dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w tej grupie wiekowej ogółem, | % | NTS IV | | GUS |
| odsetek osób kontynuujących naukę na poziomie wyższym | % | NTS IV | | GUS |
| wyniki egzaminów na zakończenie szkoły podstawowej, testów gimnazjalnych i | punkty | NTS IV | | Centralna Komisja |

⁷³ 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.

| | | | | |
|---|-------------------------|-------------------------------------|--|----------------------------------|
| egzaminów maturalnych | | | | Egzaminacyjna |
| odsetek osób w wieku 25-64 lat uczestniczących w kształceniu ustawicznym | % | NTS IV | | GUS |
| Usługi zdrowotne | | | | |
| umieralność niemowląt na 1000 urodzeń żywych | Osoba | NTS IV | | GUS |
| liczba mieszkańców na ambulatoryjny zakład opieki zdrowotnej | Osoba | NTS IV | | GUS |
| dostępność do lekarzy specjalistów oraz usług specjalistycznych | wskaźnik do opracowania | NTS IV | | |
| liczba osób przypadająca na jeden zespół ratownictwa medycznego | Osoba | NTS IV | | GUS |
| Usługi transportu zbiorowego i komunikacyjne | | | | |
| dostęp do ośrodków powiatowych przy wykorzystaniu transportu zbiorowego | wskaźnik do opracowania | NTS IV | | |
| Międzygaleziowa dostępność transportowa | pkt. | NTS IV | | PAN |
| udział abonentów indywidualnych z dostępem do stacjonarnego Internetu szerokopasmowego w ogóle ludności faktycznie zamieszkalej | % | NTS IV | | Urząd Komunikacji Elektronicznej |
| Dostępność usług e-government on-line (jako % z 20 podstawowych usług) | wskaźnik do opracowania | NTS II | | |
| Usługi na rzecz ochrony środowiska | | | | |
| odsetek ludności korzystającej z instalacji kanalizacyjnej | % | NTS IV | | GUS |
| udział odpadów poddawanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku | % | NTS IV | | GUS |
| Dywersyfikacja produkcji energii (struktura produkcji energii elektrycznej według źródeł) | % | NTS II | | GUS |
| Wskaźnik odnoszący się do zagrożeń klimatycznych | wskaźnik do opracowania | NTS IV | | |
| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny (postulowany) | Wartość w roku bazowym / Wartość w roku docelowym | Źródło |
| Usługi edukacyjne | | | | |
| udział dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w tej grupie wiekowej ogółem, | % | NTS IV | | GUS |
| odsetek osób kontynuujących naukę na poziomie wyższym | % | NTS IV | | GUS |

| | | | | |
|---|-------------------------|--------|--|----------------------------------|
| wyniki egzaminów na zakończenie szkoły podstawowej, testów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych | punkty | NTS IV | | Centralna Komisja Egzaminacyjna |
| odsetek osób w wieku 25-64 lat uczestniczących w kształceniu ustawicznym | % | NTS IV | | GUS |
| Usługi zdrowotne | | | | |
| umieralność niemowląt na 1000 urodzeń żywych | Osoba | NTS IV | | GUS |
| liczba mieszkańców na ambulatoryjny zakład opieki zdrowotnej | Osoba | NTS IV | | GUS |
| dostępność do lekarzy specjalistów oraz usług specjalistycznych | wskaźnik do opracowania | NTS IV | | |
| liczba osób przypadająca na jeden zespół ratownictwa medycznego | Osoba | NTS IV | | GUS |
| Usługi transportu zbiorowego i komunikacyjne | | | | |
| dostęp do ośrodków powiatowych przy wykorzystaniu transportu zbiorowego | wskaźnik do opracowania | NTS IV | | |
| międzygaleziowa dostępność transportowa | pkt. | NTS IV | | PAN |
| udział abonentów indywidualnych z dostępem do stacjonarnego Internetu szerokopasmowego w ogóle ludności faktycznie zamieszkalej | % | NTS IV | | Urząd Komunikacji Elektronicznej |
| dostępność usług e-government on-line (jako % z 20 podstawowych usług) | wskaźnik do opracowania | NTS II | | |
| Usługi na rzecz ochrony środowiska | | | | |
| odsetek ludności korzystającej z instalacji kanalizacyjnej | % | NTS IV | | GUS |
| udział odpadów poddawanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku | % | NTS IV | | GUS |
| dywersyfikacja produkcji energii (struktura produkcji energii elektrycznej według źródeł) | % | NTS II | | GUS |
| wskaźnik odnoszący się do zagrożeń klimatycznych | wskaźnik do opracowania | NTS IV | | |

Istotne znaczenie dla wspomagania rozwoju obszarów wiejskich zależnych od rolnictwa w ogóle, a będących w najgorszym położeniu w szczególności, są też działania mające na celu restrukturyzację i zwiększenie wydajności w rolnictwie. Wachlarz działań w tym obszarze jest bardzo szeroki i obejmuje m.in. wspomaganie przetwórstwa rolnego, poprawę struktury agrarnej gospodarstw, działania związane z ochroną środowiska i poprawą aktywności rolnej. Są one domeną polityki rolnej, ale mają olbrzymi wpływ także na możliwość realizacji celów określonych wobec obszarów wiejskich, nawet jeśli nie dotyczą one bezpośrednio rolnictwa. Oznacza, to że działania w ramach polityki regionalnej podejmowane wobec obszarów wiejskich powinny brać pod uwagę efekt społeczny i gospodarczy aspekt polityki rolnej, do czego potrzebne jest

zbudowanie efektywnego systemu koordynacji na poziomie europejskim (ze względu na rolę WPR), krajowym i regionalnym między polityką regionalną a polityką rolną i innymi politykami mającymi podstawowe znaczenie dla tych procesów, takich jak polityka społeczna, rynku pracy czy podatkowa.

Działania w ramach tego obszary problemowego polityki regionalnej będą prowadzone z poziomu regionalnego w ramach regionalnych zintegrowanych programów operacyjnych przy wsparciu ministra rozwoju regionalnego oraz działania uzupełniające w ramach programów sektorowych dotyczących rolnictwa, edukacji i zdrowia.

Miary sukcesu: zmiana struktury zatrudnienia, liczba przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców, zwiększenie się udziału osób o wykształceniu co najmniej średnim, zwiększenie odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, wzrost liczby mieszkańców w ośrodkach lokalnych, zmniejszenie zużycia energii w sektorze przemysłowym potrzebnej na wyprodukowanie 1000 euro PKB.

Ad 3. Miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze

Jak wskazuje przeprowadzona diagnoza 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 na skutek upadku tradycyjnego przemysłu, gwałtownej zmiany koniunktury na wytwarzane produkty i usługi, degradacji środowiska naturalnego czy też powiązanej z tymi procesami degradacji infrastruktury, w tym mieszkaniowej i 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 nasilają się procesy segregacji przestrzennej kształtujące 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) poprzez 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 środowiskowo w połączeniu w nadawaniu im nowych funkcji gospodarczych.

Obszary te będą wyznaczone⁷⁴ w oparciu o kryterium jednoczesnego występowania co najmniej pięciu spośród niekorzystnych wskaźników określonych na poziomie NTS V lub poniżej (z wyjątkiem PKB który określany będzie na poziomie NTS III)⁷⁵.

Przygotowana zostanie mapa obrazująca rozmieszczenie na terenie kraju miast odznaczających się szczególnie utratą funkcji społeczno-gospodarczych i obszarów zdegradowanych.

⁷⁴ Na etapie przygotowania Kontraktu terytorialnego.

⁷⁵ Dynamika PKB niższa od średniej krajowej o co najmniej 30%, ponadprzeciętny (wyższy o 150% od średniej w kraju) spadek liczby ludności, wyższa o 50 % od przeciętnej w kraju liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. ludności, wyższy o 50 % od przeciętnej w kraju odsetek zatrudnionych w sektorach tradycyjnych o niskiej produktywności, większa o 50 % od średniej w kraju liczba podmiotów wyrejestrowanych z rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców, niższy o 50 % od przeciętnej w kraju wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym, wyższy o 50 % od przeciętnej w kraju udział długotrwale bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym, wyższy o 25 % od przeciętnej w kraju odsetek osób opuszczających przedwcześnie system edukacji (w %), wyższa o 25 % od przeciętnej w kraju liczba przestępstw na 1 tys. ludności, niższa o 50 % od przeciętnej w kraju liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 osób, wyższy o 25 % od przeciętnej w kraju udział budynków bez wodociągu/kanalizacji/do ogólnej liczby budynków (w %).

Istotne jest, aby rewitalizacja nie była rozumiana jedynie jako odnowa tkanki mieszkaniowej czy poprawa istniejącej infrastruktury. Działania rewitalizacyjne muszą być szczegółowe plany rewitalizacji i prowadzone we wszystkich wymiarach: infrastrukturalnym, gospodarczym i społecznym. Takie podejście warunkuje efektywność działań na rzecz przywrócenia funkcji miast lub ich dzielnic lub zmiany funkcji zdegradowanych terenów przemysłowych. Dobrze prowadzona rewitalizacja jest szansą rozwojową miast i całych regionów. Polityka Rządu 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 obszary problemowego polityki regionalnej będą prowadzone głównie na poziomie regionalnym przy wsparciu ze strony Ministra Rozwoju Regionalnego dla działań odbudowujących zdolności do wzrostu i zatrudnienia niektórych miast charakteryzujących się gwałtownym, mającym przyczyny strukturalne, pogarszaniem się sytuacji społeczno-gospodarczej oraz z zakresu kompleksowej rekultywacji i rewitalizacji obszarów zdegradowanych o największym znaczeniu rozwojowym.

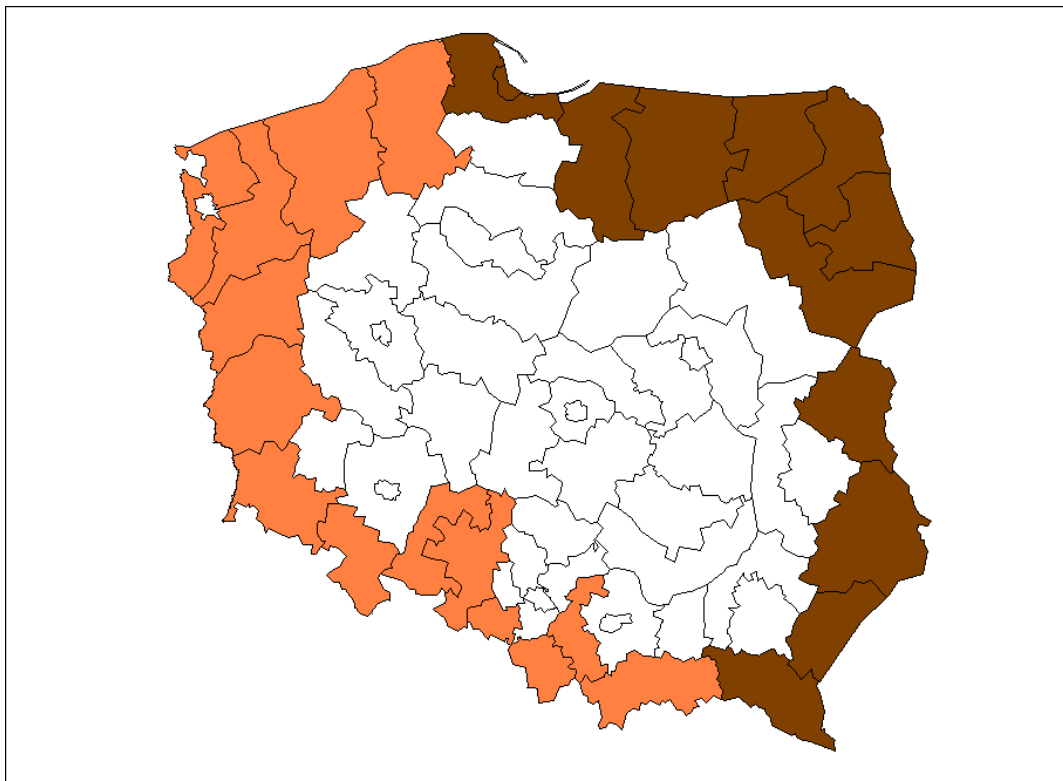
Miary sukcesu: przywrócenie zdolności do wzrostu i kreowania miejsc pracy, zwiększenie wskaźnika aktywności zawodowej na danym obszarze, zmniejszenie patologii społecznych w tym przestępczości, zwiększenie liczby przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców, korzystne zmiany w strukturze wykształcenia, zmniejszenie skali przedwczesnego odchodzenia z systemu edukacji.

Ad 4. Obszary przygraniczne, szczególnie na zewnętrznych granicach 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 wzajemnym zwiększaniu 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 powinien być dokonywany z punktu widzenia oddziaływania na obszary leżące po obu stronach granicy. Charakter działań powinien być 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 powinny przyczyniać się do wzrostu integracji obszarów przygranicznych z najważniejszymi ośrodkami w regionach oraz z obszarami położonymi po drugiej stronie granicy.

Zwiększanie dostępności w relacjach krajowych jest bardzo ważne dla wszystkich obszarów przygranicznych charakteryzujących się zazwyczaj niską dostępnością do ośrodków wzrostu i tworzenia miejsc pracy, podczas gdy na obszarach położonych wzdłuż granicy zewnętrznej UE (z Rosją, Białorusią i Ukrainą) działania polityki regionalnej będą koncentrowały się na zapewnieniu większej dostępności (przenikalności granic) przez rozbudowę przejść granicznych i zwiększanie jakości infrastruktury im towarzyszącej. Istotnym kierunkiem działań na obszarach przygranicznych będzie także rozbudowa sieci połączeń transgranicznych na obszarach o szczególnych warunkach geograficznych (przedzielonych rzekami, obszarami morskimi, górskimi itp.).

Mapa 24. 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.

Dla obszarów przygranicznych, w szczególności położonych w pobliżu wewnętrznych granic UE, ważnym kierunkiem działań jest także wzmacnianie subregionalnych ośrodków miejskich, w tym tych przedzielonych granicą państwa, które wykorzystując swoje położenie geograficzne mogłyby stać się centrami życia gospodarczego i kulturowego dla terenów po obu stronach granicy.

Polityka regionalna wobec wybranych obszarów przygranicznych, obejmuje także 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 współpracy i wymiany gospodarczej, wspólne projekty dotyczące lokalnej infrastruktury oraz ochrony i wykorzystania dla turystyki potencjału środowiska naturalnego 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).

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.

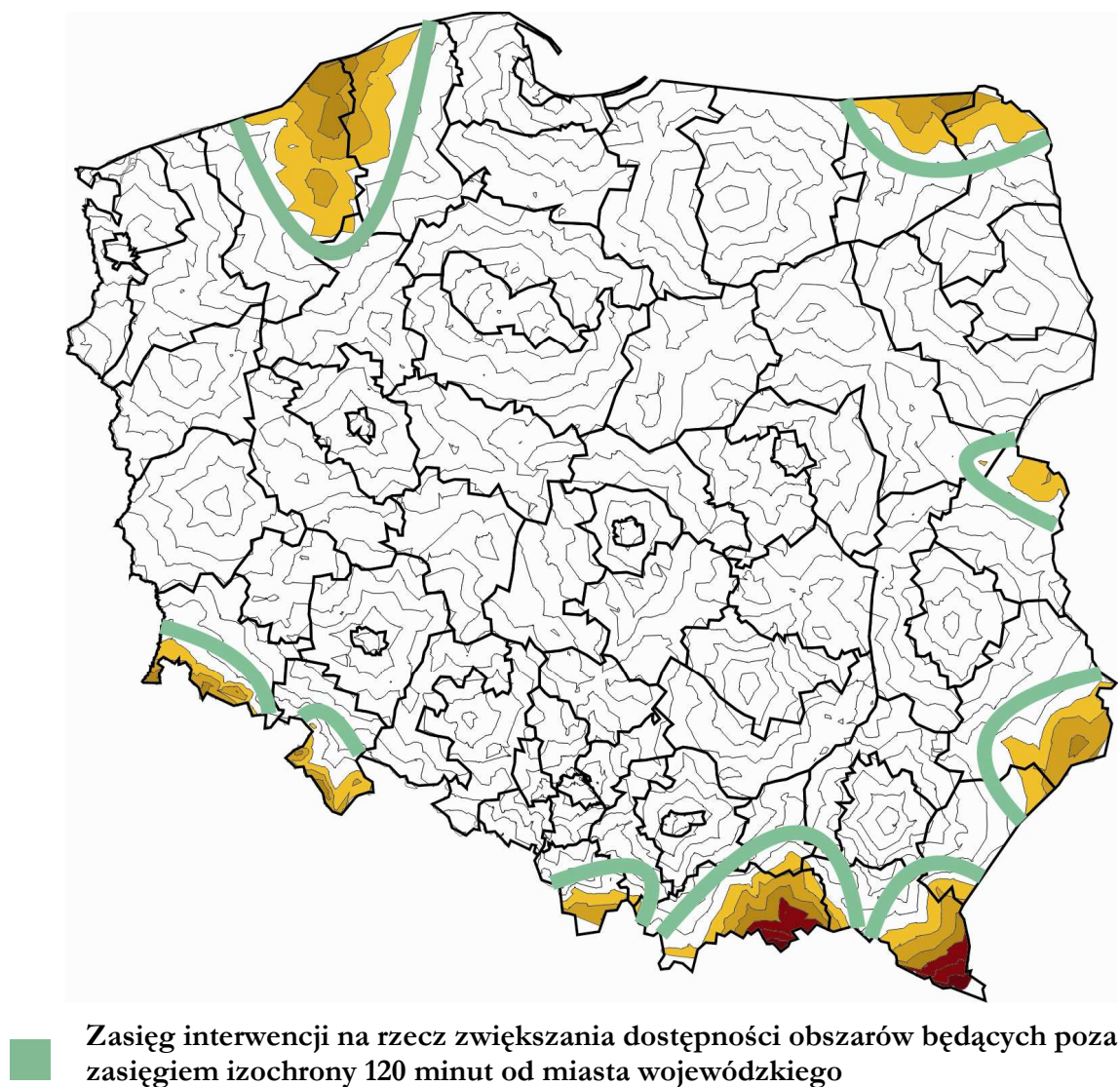
Miary sukcesu: wzrost (nie zmniejszanie się) liczby pracujących poza rolnictwem, zwiększenie dostępności do ośrodków wojewódzkich i krajowych przy wykorzystaniu sieci dróg i kolei,

redukcja zanieczyszczeń tranzgranicznych, wzrost wymiany handlowej z obszarami leżącymi po obu stronach granicy, wzrost uczestnictwa w transgranicznych imprezach kulturalnych.

Ad 5. Obszary o najniższej dostępności przestrzennej do ośrodków wojewódzkich

Dla **obszarów o ekstremalnie niskiej dostępności przestrzennej**, najbardziej oddalonych od regionalnych ośrodków wzrostu, polityka regionalna zmierzać będzie z jednej strony do wspomagania rozwoju ośrodków subregionalnych, a z drugiej 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 polepszenie jakości środków przewozu zbiorowego tak, aby skrócić czas dostępu przestrzennego. W powiązaniu z innymi działaniami polityki regionalnej, zwiększanie dostępności przestrzennej obszarów peryferyjnych powinno doprowadzić do zwiększenia możliwości generowania wzrostu w oparciu o czynniki endogeniczne oraz polepszenia jakości usług publicznych (dostęp do ośrodków edukacyjnych, szkoleniowych i ochrony zdrowia) oraz lepszego wykorzystania zasobów pracy (znajdowanie pracy bądź w wyniku zwiększenia możliwości dojazdu do ośrodków regionalnych lub podwyższenia atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru).

Mapa 25. Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej na rzecz zwiększenia dostępności 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.

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

Miary sukcesu: zwiększenie dostępności czasowej do ośrodków subregionalnych i metropolitalnych z wykorzystaniem dróg, kolei i transportu zbiorowego. Zakłada się, że do roku 2020 na wszystkich obszarach o niskiej dostępności przestrzennej czas dostępu do ośrodków wojewódzkich nie będzie dłuższy niż 90 minut.

Proponowane wskaźniki monitorowania celu 2 KSRR - Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych⁷⁶

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym | Wartość w roku docelowym | Źródło |
|--|-----------------|-----------------------|------------------------|--------------------------|--------|
| PKB per capita województw Polski Wschodniej w relacji do średniej krajowej | % | NTS II | | | GUS |
| Liczba podregionów, w których PKB per capita jest mniejsze niż 75% średniej krajowej z ostatnich trzech lat | szt. | NTS III (2006 r.) | | | GUS |
| Dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych w podregionie o najmniejszych poziomach tego miernika w województwie w relacji do średniej krajowej | % | NTS II/ NTS III | | | GUS |
| Struktura zatrudnienia wg sektorów I/II/III, z wyodrębnieniem usług rynkowych | % | NTS II | | | GUS |
| Liczba powiatów, w których stopa bezrobocia rejestrowanego przekracza o 50% stopę bezrobocia w województwie | szt. | NTS IV | | | GUS |
| Jednostki zarejestrowane w systemie REGON, z | szt. | NTS IV | | | GUS |

⁷⁶ 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.

| | | | | | |
|--|------|--------|--|--|-----|
| wyodrębnieniem przedsiębiorstw, na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym | | | | | |
| Zmiana liczby ludności Rok poprzedni=100 | % | NTS IV | | | GUS |
| Liczba miejsc noclegowych Rok poprzedni=100 | szt. | NTS IV | | | GUS |

6.2.3 Cel 3. Usprawnianie procesów planowania i realizacji polityk publicznych mających wpływ terytorialny

Do najważniejszych atutów polityki regionalnej należy zaliczyć doświadczenia strategicznego zarządzania rozwojem, zdobyte, w dużej mierze, w procesach programowania i realizacji polityki spójności UE (środki przedakcesyjne, perspektywa finansowa 2004-2006 oraz bieżący okres 2007-2013). Unikalne cechy polityki regionalnej, takie jak wieloletnie programowanie interwencji publicznej, koordynowanie wielu instrumentów, monitorowanie na każdym etapie oraz ewaluacja, są upowszechniane i docelowo obejmować będą wszystkie elementy polityki rozwoju.

Polityka regionalna, w zakresie usprawniania i zwiększania efektywności systemu zarządzania i wdrażania polityk publicznych o wyraźnym wpływie terytorialnym, dąży do wprowadzania widocznych zmian jakościowych przez wprowadzanie zmian prawnych i organizacyjnych. Dotyczy to zarówno samego systemu polityki regionalnej i sposobu jej interakcji z innymi politykami sektorowymi, jak i innych polityk mających największe znaczenie dla osiągnięcia celów określanych w odniesieniu do regionów i, szerzej, do każdego z terytoriów.

W ramach celu 3 wprowadzane są, wśród instytucji państwa zajmujących się polityką regionalną, standardy usprawniające proces planowania i realizacji polityki regionalnej na poszczególnych etapach oraz na różnych poziomach, a także budowania relacji z innymi podmiotami uczestniczącymi w tych procesach.

Budowa skutecznego i efektywnego systemu polityki regionalnej w Polsce obejmuje zmiany w obszarze instytucjonalno-prawnym, które wynikają z realizacji, zidentyfikowanych na obecnym etapie prac⁷⁷, kierunków działań w czterech obszarach tematycznych:

- A. Przebudowa i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej**
- B. Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej**
- C. Zwiększenie skuteczności i efektywności mechanizmów wykonawczych polityki regionalnej**
- D. Ścisłejsze powiązanie polityki regionalnej z systemem planowania finansów publicznych oraz innych polityk, w tym przestrzennej**

Ad A Przebudowa i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej

Złożoność i stopień trudności prowadzenia polityki regionalnej (a 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 (koordynacja pionowa), jak i w odniesieniu do innych obszarów interwencji publicznej (koordynacja horyzontalna).

⁷⁷ Przedstawiony katalog zmian nie jest katalogiem zamkniętym i może zostać w przyszłości poszerzony o inne zmiany instytucjonalno-prawne.

Dla prowadzenia polityki rozwoju w sposób efektywny i spójny, zadania koordynacyjne ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego zostają rozszerzone w odniesieniu do innych polityk, wraz z jednoczesnym wyposażeniem w instrumenty, które umożliwiają wykonywanie zaplanowanych działań. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, odpowiedzialny za koordynację polityki regionalnej w wymiarze krajowym i europejskim, wykonuje szereg zadań związanych z programowaniem i koordynacją, które wpływają na sposób realizacji polityki spójności UE oraz innych krajowych polityk publicznych. Wzmocnienie funkcji koordynacyjnej MRR wymaga także udziału ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w procesie planowania wydatków rozwojowych w ramach **Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPF)**⁷⁸, w tym w układzie terytorialnym.

Wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej wymaga ponadto zwiększenia uwagi na przygotowywaniu i uzgadnianiu propozycji rozwiązań w zakresie koordynacji polityk sektorowych ukierunkowanych terytorialnie, w tym, 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 charakterze⁷⁹. Równie 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 oraz KE).

Dotychczasowe doświadczenia z realizacji kontraktów wojewódzkich wskazują na istotne braki w systemie koordynacji działań poszczególnych aktorów polityki regionalnej na szczeblu krajowym i regionalnym. Kontrakty wojewódzkie nie gwarantowały spójności działań rządu i samorządów województw z innymi podmiotami, w tym z administracją rządową i innymi partnerami publicznymi i niepublicznymi. W dużej mierze ich realizacja uzależniona była od finansowania UE, ze względu na ograniczoną dostępność środków krajowych. Jednocześnie „stare” kontrakty wojewódzkie realizowały przedsięwzięcia rozproszone, o nie zawsze rozwojowym charakterze. Nie były ponadto ukierunkowane przestrzennie i dostosowane do uwarunkowań regionalnych.

Dla zapewnienia synergii instrumentów polityki regionalnej w układzie terytorialnym i utrwalenia zasady koncentracji geograficznej i tematycznej, wprowadza się Kontrakt terytorialny, funkcjonujący w zmienionej, w stosunku do dotychczasowej, formie. Kontrakt terytorialny służy partnerskiemu uzgadnianiu przedsięwzięć, będąc umową między wszystkimi głównymi graczami instytucjonalnymi reprezentującymi społeczeństwo i stanowi narzędzie usprawniania i zwiększania zdolności instytucjonalnej podmiotów zaangażowanych we wdrażanie polityki regionalnej.

Ad B Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej

Wskazane w diagnozie słabości myślenia strategicznego, powodujące trudności w określeniu celów rozwojowych, które wpływają na dominujące w procesie programowania myślenie sektorowe, oraz niespójność sposobu realizacji polityk, niedostateczne powiązanie poziomów programowania i implementacyjnego powoduje konieczność wzmocnienia strategicznego wymiaru polityki regionalnej. Dotyczy to wzmocnienia struktur organizacyjnych na poziomie centralnym i regionalnym, które umożliwią w kompleksowy sposób analizę potrzeby modyfikacji działań realizowanych w ramach polityki regionalnej.

⁷⁸ 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 ogólnorozwojowych. Alokacja środków podlega w większej mierze ocenie stopnia zgodności z celami i ocenie skuteczności systemu realizacyjnego.

⁷⁹ Np. linii demarkacyjnej między krajowymi politykami publicznymi.

Na bazie dotychczasowych doświadczeń utworzone zostanie specjalne forum strategicznej dyskusji, tj. Krajowe Forum Terytorialne. Jego zadaniem będzie ocena postępu realizacji polityki regionalnej, oraz skutków przestrzennych realizacji polityk sektorowych i formułowanie opinii i rekomendacji w zakresie wymiaru terytorialnego polityk krajowych i UE. Wzmocnienie dyskusji strategicznej na poziomie krajowym skutkować może wzmocnieniem jej znaczenia również na poziomie regionalnym, w związku z czym zakłada się możliwość powstawania podobnych ciał pod kierunkiem Marszałka województwa.

Wzmocnieniu dyskusji strategicznej posłużą również opracowywane w odstępach 3-letnich, przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego raporty strategiczne dot. wyzwań, nowych uwarunkowań i trendów regionalnych i przestrzennych⁸⁰, analizujące kierunki rozwojowe, w tym w zakresie rozwoju regionalnego i przestrzennego. Jednocześnie wprowadza się raporty roczne nt. polityki regionalnej i przestrzennej, zawierające ocenę postępów realizacji celów polityki regionalnej, określonych w KSRR i w ramach Kontraktów terytorialnych. Wnioski i rekomendacje, pochodzące przede wszystkim z raportu 3-letniego, będą stanowić podstawę dla dyskusji w ramach Krajowego Forum Terytorialnego strategicznej dyskusji.

Ad C Zwiększenie skuteczności i efektywności mechanizmów wykonawczych polityki regionalnej

Jak wskazują dotychczasowe doświadczenia z wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce (podobnie jest jednak w innych krajach), koncentracja uwagi na skuteczności rozumianej jako wydanie wszystkich dostępnych środków europejskich odbywa się z uszczerbkiem 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 wolny 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.

Mając na uwadze powyższe, wprowadza się zasadę warunkowego przekazywania środków finansowych (*conditionality rule*)⁸¹, która będzie realizowana za pośrednictwem mechanizmu uzależniającego przekazywanie środków w ramach polityki regionalnej od osiągania założonych efektów rzeczowych w określonym czasie. Dodatkowy instrument stanowi rezerwa efektywności, będąca mechanizmem premiowania tych podmiotów, które są najbardziej skuteczne w osiągnięciu celów rozwojowych na danym poziomie realizacji.

Wsparciem dla realizacji zasady *good governance* będzie zwiększenie przepływu informacji między aktorami polityki regionalnej, zarówno w relacjach krajowych, jak i międzynarodowych, zostaną wykorzystane rozwiązania dotyczące udostępniania wyników badań ewaluacyjnych (spotkania i dyskusje, baza wiedzy, podręczniki, itp). Aby zapewnić możliwość funkcjonowania systemu wielopoziomowego zarządzania, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego organizuje system przekazywania „dobrych praktyk” między uczestnikami rozwoju regionalnego. System ten tworzy warunki do sieciowania podmiotów zaangażowanych w rozwój regionalny, a jego nieformalny charakter zapewnia możliwość stałego włączania nowych partnerów i rozprzestrzeniania

⁸⁰ Zgodnie z art. 35 b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

⁸¹ Mechanizm ten będzie stanowił załącznik do ostatecznej wersji KSRR i zostaną opracowane w oparciu o doświadczenia z prac nad podziałem „krajowej rezerwy wykonania”, przyjętej w obowiązującym w systemie realizacji NSRO na lata 2007-2013.

informacji w sposób szybki i efektywny. Powyższe działania przyczynią się do budowy partnerskiego modelu państwa.

Dla zwiększenia roli ministra rozwoju regionalnego w odniesieniu do innych polityk publicznych, wspomagania dyskusji strategicznej nt. efektów polityki regionalnej i dla stałego podwyższania jakości zarządzania politykami publicznymi zostaje utworzony, na wzór rozwiązań istniejących już w niektórych województwach, system obejmujący obserwatorium krajowe oraz dalszą rozbudowę sieci obserwatoriów regionalnych. Działalność obserwatoriów, wyposażonych w skuteczny instrument umożliwiający agregowanie i porównywanie danych na różnych poziomach, 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 tym na obszarach problemowych.

Zidentyfikowane, w części diagnostycznej, niedoskonałości w obszarze wdrażania polityki regionalnej wymagają przebudowy powyższego systemu, przy jak najbardziej efektywnym wykorzystaniu istniejących struktur, kładąc jednak szczególny nacisk na osiągnięcie zbliżonej zdolności instytucjonalnej tych podmiotów. Część zadań w zakresie wdrażania zostanie przekazanych na najbardziej efektywny, z punktu widzenia ich realizacji, poziom, instytucjom publicznym lub niepublicznym, po uprzedniej certyfikacji przez MRR lub Urzędy Marszałkowskie.

Przez określenie jednolitych standardów wdrażania, na poziomie regionalnym 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 jest określenie najefektywniejszego podziału zadań i kompetencji dla realizacji interwencji publicznej na szczeblu krajowym i regionalnym.

Reorganizacja systemu wdrażania polityki regionalnej na poziomie krajowym, m.in. w połączeniu z innymi działaniami reformującymi polityki o oddziaływaniu regionalnym, doprowadzi do większej koncentracji działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej na poziomie krajowym i usprawni koordynację wymiaru terytorialnego polityk sektorowych. Spodziewanym efektem tego procesu będzie zmniejszenie liczebności instytucji zajmujących się wdrażaniem polityki regionalnej, przy jednoczesnym optymalnym wykorzystaniu już zaangażowanych zasobów ludzkich.

Dla poprawy jakości rządzenia w instytucjach realizujących politykę regionalną na szczeblu krajowym i regionalnym, wdrożony zostanie program przygotowania administracji publicznej do kształtowania i prowadzenia polityki zarządzania rozwojem.⁸² 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

⁸² Skierowany do pracowników urzędów administracji publicznej szczebla centralnego, 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.

widzenia diagnozowania i monitorowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego 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.

Wobec deficytu kształcenia kierunkowego, istotną część programu stanowi nowoczesna formuła edukowania administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem. Celem działania jest wpłynięcie na wiedzę, umiejętności i postawy urzędników – przekonanie, że konieczne jest prowadzenie przemyślanego procesu zarządzania rozwojem na szczeblu określonej jednostki terytorialnej. Dodatkowo proces szkoleniowy, oparty o zastosowanie i wykorzystywanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych, umożliwi przełamywanie barier geograficznych.

Poprzez umiejętne zarządzanie wiedzą wykorzystywany będzie dorobek ekspertów, praktyków i instytucji naukowych. Elementem szerzenia wiedzy będzie wymiana doświadczeń, opracowanie katalogu dobrych praktyk oraz udostępnienie portalu integrującego tematykę i narzędzia służące prowadzeniu skutecznych i efektywnych działań rozwojowych.

Ad D. Ścisłejsze powiązanie polityki regionalnej z systemem planowania finansów publicznych oraz innych polityk, w tym przestrzennej

Postrzeganie polityki regionalnej jako głównego instrumentu osiągnięcia celów rozwoju kraju w układzie terytorialnym (czyli nie tylko w odniesieniu do regionów) pociąga za sobą konieczność powiązania (na drodze prawnej) systemu planowania regionalnego i planowania przestrzennego oraz wdrożenie procedur w ramach realizacji polityk sektorowych, pozwalających uwzględnić wymiar terytorialny, takich jak np. ocena oddziaływania terytorialnego. Niezbędne jest także odpowiednie uwzględnianie nowego sposobu widzenia polityki regionalnej oraz systemu Kontraktów terytorialnych 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, bądź ich dublowanie. 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. Dotyczą one następujących obszarów:

- Ścisłejszego powiązania systemu planowania regionalnego oraz planowania przestrzennego, a także takie ukierunkowanie polityk sektorowych, które pozwoli uwzględnić wymiar terytorialny,
- Wprowadzenia systemu wieloletniego planowania finansowego,
- Wprowadzenia spójności dokumentów strategicznych i programowych w odniesieniu do przestrzeni na poziomie krajowym i regionalnym.

Skuteczne wykorzystanie narzędzia 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. Konieczne jest zatem dokończenie procesu przebudowy systemu dystrybucji terytorialnej całej polityki rozwojowej. Zapewni to, zgodnie z zasadą subsydiarności, ustalenie najbardziej efektywnego poziomu wdrożenia działań polityki regionalnej i pomoże dopełnić proces decentralizacji. Proces

„terytorializacji”⁸³ obejmuje szczegółową analizę mechanizmów dystrybucyjnych polityk sektorowych, ale także działań Ministra Finansów, i zaproponowanie zmian w ich funkcjonowaniu (w odpowiednich ustawach, rozporządzeniach lub innych dokumentach określających zasady ich działania).

Proponowane wskaźniki monitorowania celu 3 KSRR - Usprawnianie procesów planowania i realizacji polityk publicznych mających wpływ terytorialny

| Nazwa wskaźnika | Jednostka miary | Przekrój terytorialny | Wartość w roku bazowym | Wartość w roku docelowym | Częstotliwość pomiaru oraz źródło |
|--|-------------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| Dochody jednostek samorządów terytorialnych na 1 mieszkańca w relacji do średniej krajowej | % | NTS II | | | GUS |
| Stopień osiągania rzeczowych wskaźników Kontraktów terytorialnych | % | NTS II | | | |
| Efektywność rządzenia | Wskaźnik do opracowania | NTS II | | | |

6.3 Założenia polityki regionalnej wobec obszarów miejskich (polityka miejska)

Nowoczesne państwo, chcące stać się państwem konkurencyjnym na poziomie Europy i świata, potrzebuje polityki miejskiej, uwzględniającej zapisy dokumentów europejskich adresowanych do miast.

Polityka miejska stanowi część polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju i jest polityką prowadzoną przez władze publiczne w stosunku do miast. Ze względu na horyzontalny charakter polityki miejskiej, powinna być ona realizowana na wszystkich poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym oraz lokalnym.

Strategicznym celem krajowej polityki miejskiej powinno być wzmocnienie i przyśpieszenie tendencji rozwojowych polskich miast z wykorzystaniem ich potencjału społecznego, gospodarczego i geograficzno-przyrodniczego a także zmniejszenie polaryzacji rozwoju społeczno-gospodarczego wewnątrz miast (zapobieganie marginalizacji dzielnic).

Priorytety krajowej polityki miejskiej:

- Wzmocnienie międzynarodowej konkurencyjności polskich miast rozszerzanie zasięgu oddziaływania metropolii oraz dużych miast na otaczające terytorium,
- Rewitalizacja miast rozumiana jako skoordynowany, kompleksowy, wieloletni proces, prowadzony na problemowym obszarze miasta, będący elementem polityki rozwoju, mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym oraz pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju,
- Przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji – hamowanie procesu rozprzestrzeniania się zabudowy na tereny podmiejskie oraz promowanie intensywnego wykorzystania terenów zurbanizowanych - pragmatycznie zorientowana polityka miejska powinna stanowić podstawę racjonalnego gospodarowania przestrzenią zurbanizowaną,

⁸³ Patrz rozdział IX.

- Zapewnienie przestrzeni publicznych wysokiej jakości – atrakcyjne przestrzenie publiczne odgrywają istotną rolę w przyciąganiu przedsiębiorstw opartych na wiedzy oraz wykwalifikowanej sily roboczej przyczyniając się do zwiększenia konkurencyjności miasta,
- Poprawa dostępności miast – zarówno z innych ośrodków miejskich jak i z otoczenia,
- Zahamowanie regresu małych miast.

Realizacja polityki miejskiej w ramach KSRR

Cele i założenia przyszłej polityki miejskiej będą realizowane m.in. za pomocą Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. W kształtującej się nowej polityce rozwoju regionalnego przedmiotem polityki stają się potencjały rozwojowe a podmiotem polityki staje się terytorium, dla którego określone zostają cele rozwojowe. Jednym z takich terytoriów - podmiotów polityki rozwoju - są miasta, które z jednej strony są motorem rozwoju otaczającego je terytorium (metropolie, duże miasta), a z drugiej strony potrzebują wsparcia dla pewnych obszarów (dzielnice zdegradowane). Dysponując ograniczonymi środkami polityka regionalna musi koncentrować się na wybranych problemach i nie może podejmować interwencji wobec wszystkich terytoriów na których zauważalne są odchylenia wskaźników społeczno gospodarczych od średniej krajowej. Z tego względu polityka regionalna skoncentrowana będzie na wspieraniu miast poprzez wzmacnianie głównych ośrodków miejskich kraju oraz przez przeciwdziałanie procesom marginalizacji obszarów problemowych w miastach (zdegradowane dzielnice). Co więcej ze względu na fakt, że biegunami wzrostu oprócz największych miast są również mniejsze wyspecjalizowane ośrodki miejskie, polityka regionalna będzie również kreować warunki współpracy sieci takich miast, dla wykorzystania ich potencjału rozwojowego.

Generowany przez największe miasta wzrost gospodarczy będzie mógł być następnie przenoszony na inne obszary miejskie stanowiące główne węzły policentrycznego systemu osadniczego Polski oraz na otaczające je obszary zurbanizowane. Wyzwaniem polityki regionalnej staje się budowanie zdolności absorpcyjnych procesów rozwojowych zainicjowanych w największych ośrodkach miejskich.

W ramach celu dotyczącego konkurencyjności polityka regionalna koncentrować się będzie na wzmacnianiu funkcji metropolitalnych największych ośrodków miejskich kraju oraz na tworzeniu warunków dla dyfuzji procesów rozwojowych z ośrodków wojewódzkich na obszary poza miastami wojewódzkimi tzn. na ośrodki subregionalne i lokalne oraz obszary wiejskie znajdujące się w pobliżu miast.

Polityka regionalna oddziaływać będzie na czynniki rozwojowe w miastach, koncentrując się na:

- rozwijaniu powiązań infrastrukturalnych i instytucjonalnych między dużymi miastami w układzie międzynarodowym i krajowym poprzez zapewnienie efektywnych połączeń transportowych między największymi ośrodkami miejskimi kraju (autostrady, kolej, etc.) oraz wspieranie infrastruktury łączącej duże miasta z obszarem ich oddziaływania (infrastruktura drogowa, kolejowa, transport zbiorowy),
- wzmacnianiu funkcji metropolitalnych (stolicy, metropolii, potencjalnych metropolii): a więc funkcji gospodarczych (obecność struktur zarządzania ważnymi instytucjami gospodarczymi i finansowymi), naukowych (zapewnienie najwyższych standardów instytucji naukowych i badawczych, wzmacnianiu roli ośrodków edukacji na poziomie wyższym,) kulturalnych i symbolicznych (obecność placówek kulturalnych najwyższej rangi, ważne wydarzenia kulturalne) oraz tworzących warunki dla gospodarki opartej na wiedzy,
- wspieraniu rozwiązań integrujących przestrzeń obszarów metropolitalnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zbiorowego transportu multimodalnego (połączenie miejskiego i podmiejskiego transportu publicznego) i usług komunalnych.

W celu wspierania dyfuzji procesów rozwojowych z ośrodków wojewódzkich działania polityki regionalnej skoncentrowane będą na działaniach służących:

- poprawie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich z innych miast oraz terenów przyległych (rozbudowa infrastruktury, rozwijanie zintegrowanych systemów transportu publicznego),
- kreowaniu warunków dla lokalizacji inwestycji w miastach subregionalnych oraz na obszarach wiejskich (rozbudowa oraz modernizacja infrastruktury służącej lokalizacji inwestycji, dostosowanie zasobów ludzkich),
- wspieraniu procesów urbanizacyjnych (wspieranie działań porządkujących chaos przestrzenny na obszarach funkcjonalnych miast, utrzymanie i lokalizacja nowych funkcji w zakresie dostarczania usług publicznych wspierających urbanizację).

W ramach działań spójnościowych polityka regionalna obejmie wsparcie terytoriów, na których skoncentrowane są negatywne zjawiska społeczno-gospodarcze (bezrobocie, ubożenie ludności, odpływ ludności, niska produktywność, niska dostępność terytorialna) i które same nie są w stanie zainicjować rozwoju przy wykorzystaniu zasobów endogenicznych.

W odniesieniu do wymiaru miejskiego polityka regionalna wspierać będzie z jednej strony miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, które pomimo wysokiego wzrostu gospodarczego w Polsce, koncentrującego się przede wszystkim w dużych miastach, rozwijają się wolniej lub wcale. Z drugiej strony przewidziane jest wsparcie dla zdegradowanych dzielnic miast (obszarów degradacji społeczno-gospodarczej). Realizując politykę regionalną nie można zapominać, że na terenie nawet najbardziej rozwiniętych miast znajdują się dzielnice, w których skoncentrowane są problemy bezrobocia, przestępczości, patologii społecznych, ubóstwa, dekapitalizacji substancji mieszkaniowej, niskiego poziomu wykształcenia. Są to obszary, które bez celowo ukierunkowanej interwencji zewnętrznej nie będą mogły wykorzystać czynników wewnętrznych dla zainicjowania procesów restrukturyzacyjnych. W ramach polityki regionalnej wspierane będą kompleksowe działania z zakresu rewitalizacji społeczno-gospodarczej oraz podnoszenia jakości przestrzeni publicznej (m.in. przez nadawanie jej nowych funkcji). Celem działań rewitalizacyjnych prowadzonych w ramach polityki regionalnej będzie przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i poprawa środowiska zamieszkania oraz odbudowa funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych dzielnic przez poprawę ich struktury i oferty gospodarczej oraz poprawa jakości kapitału ludzkiego, w tym w szczególności zasobów pracy. Istotne jest aby rewitalizacja była rozumiana jako szansa rozwojowa dla miasta. Atrakcyjne dzielnice śródmiejskie mogą być nie tylko hamulcem rozlewania się miast, lecz również motorem rozwojowym miasta. Należy podkreślić, że wsparcie z poziomu krajowego będzie mogło dotyczyć tylko tych działań rewitalizacyjnych, których zakres oraz znaczenie będzie wykraczać poza możliwości władz regionalnych i lokalnych.

Dodatkowe wsparcie przewidziane jest dla ośrodków miejskich zlokalizowanych na obszarach o najniższym poziomie rozwoju społeczno gospodarczego (obszary przede wszystkim Polski północno-wschodniej). Polityka regionalna będzie wspierać w tym zakresie procesy urbanizacyjne (przede wszystkim największych ośrodków regionalnych jako biegunów wzrostu) – a więc przede wszystkim wspomagać lokalizację funkcji miejskich, czego skutkiem będzie zapewnienie dostępu do podstawowych usług publicznych oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Wyzwaniem polityki rozwoju jest znalezienie odpowiednich instrumentów wsparcia powrotu tych miast na ścieżkę wzrostu.

6.4 Założenia polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich (polityka rozwoju obszarów wiejskich)

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, z drugiej strony odnosi się do specjalnego traktowania tych terenów wiejskich, które odznaczają się najbardziej niekorzystnymi wskaźnikami sytuacji społeczno-gospodarczej. Polityka regionalna wobec obszarów wiejskich pełni silną funkcję koordynacyjną - terytorialne podejście wymaga jednoczesnej interwencji w wielu aspektach (społecznym, gospodarczym, środowiskowym), co implikuje konieczność zharmonizowania najważniejszych polityki krajowych oraz wspólnotowych, szczególnie rolnej, gospodarczej, społecznej, edukacyjnej, środowiskowej i transportowej.

Główne założenia polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich to:

- 1. Dyfuzja procesów rozwojowych na obszary poza ośrodkami wzrostu przez:**
 - d) poprawianie dostępności transportowej,
 - e) rozwijanie zdolności do przyciągania inwestycji zewnętrznych,
 - f) wspieranie procesów urbanizacyjnych,
- 2. Horyzontalne działania realizowane w odniesieniu do lokalnych potencjałów:**
 - g) rozwój zasobów ludzkich, kapitału intelektualnego i społecznego,
 - h) zwiększanie możliwości absorpcji innowacji,
 - i) wspieranie rozwoju lokalnych instytucji otoczenia biznesu,
 - j) rozwój w oparciu o walory środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego,
- 3. Przyspieszanie procesów restrukturyzacji:**
 - k) rozwój przedsiębiorczości i aktywizacja zawodowa,
 - l) rozwój lokalny,
- 4. Poprawa dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych:**
 - m) usługi edukacyjne,
 - n) usługi zdrowotne,
 - o) usługi komunikacyjne,
 - p) usługi publiczne na rzecz ochrony środowiska.

W wyniku realizacji pierwszego celu KSRR, ukierunkowanego na wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów, mieszkańcy obszarów wiejskich będą korzystać w szerokim zakresie z rozszerzania pozytywnego oddziaływania najważniejszych ośrodków miejskich. Znacząca poprawa dostępności przestrzennej (komunikacyjnej) obszarów wiejskich leżących poza zasięgiem metropolii i największych miast, doprowadzi do lepszego dostępu do rynku pracy oraz do usług publicznych wyższego rzędu (edukacji na poziomie wyższym, kultury). Dostęp ten warunkował będzie strukturalne przemiany obszarów wiejskich (zarówno tych najbardziej rozwiniętych, jak i pośrednich oraz zapóźnionych), prowadzące do wzmocnienia ich sytuacji gospodarczej. Działania te będą synergiczne z działaniami polityki rolnej ukierunkowanymi na rozwijanie i poprawianie konkurencyjności sektora rolno-spożywczego. Ich jednoczesna realizacja spowoduje zwiększanie zatrudnienia ludności wiejskiej w nowoczesnej gospodarce w sektorze pozarolniczym, przy zwiększaniu wydajności i efektywności pracy w rolnictwie.

Horyzontalne działania celu 1 KSRR, dotyczące zasobów ludzkich przyczynią się do poprawy bazy społecznej na wsi – zwiększenie poziomu i jakości wykształcenia mieszkańców oraz wzrost

ich aktywności społecznej przyspieszać będą rozwój gospodarki opartej na wiedzy na wsi. Zmiany struktury gospodarczej oraz efekty działań dotyczących zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej, będą czynnikami pożądanymi procesów urbanizacyjnych, prowadzących do optymalnego i efektywnego wykorzystania przestrzeni.

Działania polityki regionalnej dotyczące zachowania i wykorzystania potencjału środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego w dużym stopniu dotyczą obszarów wiejskich. Ich realizacja wpłynie na zwiększenie gospodarczego wykorzystania potencjałów w tym zakresie, przy jednoczesnym utrwalaniu i poprawianiu społecznej funkcji obszarów wiejskich, jako „strażnika” krajobrazu, zapewniającego utrzymanie różnorodności przyrodniczej.

Drugi cel KSRR, adresowany do obszarów które zagrożone są trwałą marginalizacją, w znacznym stopniu odnosi się do najbardziej zapóźnionych i najsłabiej rozwiniętych obszarów wiejskich. Wysiłki polityki regionalnej na rzecz trwałej dywersyfikacji społecznej i gospodarczej tych obszarów oraz poprawy dostępu do usług publicznych, będą skuteczne pod warunkiem dopasowanego terytorialnie, wielosektorowego i czasowo zsynchronizowanego oddziaływania. Polityka regionalna ze swoją koordynacyjną funkcją, stanowić będzie na wiejskich obszarach problemowych pole współdziałania odpowiednich sektorów rządowych oraz wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Na najsłabszych obszarach wiejskich, które bez zewnętrznego wsparcia nie potrafią przełamać niekorzystnych trendów i zjawisk, w wyniku działań polityki regionalnej z poziomu krajowego oraz regionalnego nastąpić będzie trwała zmiana struktury gospodarczej i społecznej. Będzie to skutkiem działań na rzecz aktywizacji zawodowej defaworyzowanych grup, zapewniania usług dla biznesu uwzględniających lokalne uwarunkowania i potencjały oraz szeroko pojętego rozwoju lokalnego. Powodzenie tych działań w znacznym stopniu uwarunkowane będzie lokalnymi potencjałami administracyjnymi i kapitałem społecznym, stąd planowane w ramach polityki regionalnej usprawnianie tych potencjałów w oparciu o wymianę dobrych praktyk i sieciowanie.

Zapewnienie dostępu do usług publicznych, planowane w ramach drugiego celu KSRR, doprowadzi w dłuższym okresie do zwiększenia jakości kapitału ludzkiego (szczególnie w zakresie wykształcenia i zdrowotności), zwiększenia zatrudnienia oraz przedsiębiorczości dzięki działaniom w zakresie dostępności komunikacyjnej do ośrodków miejskich. Dostępność komunikacyjna rozwinięta zostanie w dwóch wymiarach: transportowym oraz telekomunikacyjnym (Internet szerokopasmowy).

Wskutek działań polityki regionalnej nastąpić będzie poprawa warunków życia na najsłabiej rozwiniętej wsi z jednoczesną dbałością o stan środowiska, w wyniku wsparcia inwestycji w zakresie gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami, a także różnorodnych działań niwelujących niekorzystne skutki zmian klimatycznych.

Terytorialne podejście, które stanowi jeden z filarów nowej polityki regionalnej wykorzystującej dotychczasowe pozytywne i negatywne doświadczenia na polu polityk krajowych i unijnych, stanowi klucz do przełamania słabo dotychczas skoordynowanego i niedopasowanego do lokalnych uwarunkowań wspierania rozwoju wsi.

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 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 zarazem element szerszego systemu zarządzania rozwojem Polski⁸⁴ poprzez włączenie procesów programowania i zarządzania rozwojem regionalnym w ogólny nurt realizacji działań prorozwojowych w Polsce. Oznacza to nie tylko ściśle 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 podstawowe zasady polityki regionalnej – zasadę wieloszczeblowego zarządzania, subsydiarności, koordynacji, partnerstwa i współpracy, monitorowania i ewaluacji oraz efektywności.

Zgodnie z zasadą wieloszczeblowego zarządzania (*multi-level governance*) polityka regionalna w Polsce realizowana jest przez różne podmioty publiczne umiejscowione na poszczególnych szczeblach administracyjnego podziału państwa – centralnym, regionalnym i lokalnym, przy współdziałaniu szerokiego spektrum partnerów z i spoza sfery publicznej. W systemie wieloszczeblowego zarządzania szczególnego znaczenia nabierają relacje między różnymi podmiotami realizacji tej polityki w układzie wertykalnym i horyzontalnym, które oparte są o partnerstwo i współpracę w dążeniu do osiągnięcia wspólnych celów określonych w stosunku do terytorium.

Podział zadań w systemie wieloszczeblowego zarządzania opiera się na wyborze najbardziej efektywnych instytucji dla realizacji określonych celów i zadań, przy zachowaniu kluczowej roli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i samorządów województw. Odpowiada to założeniom zasady subsydiarności, zgodnie z którą zadania realizowane są na najniższym możliwie (najbliżej obywatela) poziomie zarządzania pod warunkiem, że jest on realizowany w sposób efektywny. W

⁸⁴ Zgodnego z zapisami dokumentu „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski”.

takim systemie pewne cele i zadania w odniesieniu do terytorium najlepiej realizowane są na poziomie krajowym, inne na poziomie regionalnym, a jeszcze inne na poziomie lokalnym czy wreszcie przez podmioty, których działalność nie jest ograniczona podziałem administracyjnym (stowarzyszenia, instytucje pozarządowe, itp.).

W związku z tym, kluczowym elementem systemu służącemu realizacji polityki regionalnej w Polsce jest zapewnienie skutecznej koordynacji działań podejmowanych przez różne podmioty, na poszczególnych szczeblach zarządzania⁸⁵ zarówno w układzie pionowym poprzez 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 realizowanych przez poszczególne resorty na poziomie krajowym oraz działań podejmowanych przez różne podmioty na poziomie regionalnym.

W systemie wieloszczeblowego zarządzania obok relacji o układzie wertykalnym bardzo dużo uwagi trzeba poświęcać budowie powiązań horyzontalnych między wszystkimi uczestnikami gry o rozwój. W tym celu obok włączenia w proces realizacji polityki regionalnej możliwie szerokiej reprezentacji podmiotów publicznych, system realizacji KSRR buduje przestrzeń dla szerokiej współpracy sektora publicznego z sektorem pozarządowym i prywatnym w oparciu o zasadę partnerstwa, która gwarantuje wpływ tych podmiotów na proces tworzenia i wdrażania polityki regionalnej, m.in. przez udział w konsultacjach dokumentów strategicznych i programowych oraz udział w procesach realizacji polityki obejmujących monitorowanie, ewaluację oraz informowanie i komunikację.

Jak wskazują doświadczenia z realizacji polityki regionalnej w Polsce i innych krajach, powiązania horyzontalne mają podstawowe znaczenie dla budowania tożsamości społecznej i tym samym mogą być ważnym elementem zwiększenia efektywności całego systemu realizacyjnego polityki zorientowanej terytorialnie. W tym celu wykorzystane powinny zostać również odpowiednie mechanizmy wykonawcze polityk rozwoju, w tym przede wszystkim narzędzia monitorowania i ewaluacji. Jednak podstawowym warunkiem zapewnienia efektywności i skuteczności działań prorozwojowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym jest zapewnienie odpowiedniej zdolności administracyjnej oraz zdolności innych podmiotów uczestniczących w procesach realizacji polityk rozwoju o znaczeniu terytorialnym do wypełniania zadań związanych z zarządzaniem rozwojem w ramach wieloszczeblowego systemu.

W systemie realizacji KSRR niezmienni pozostają dotychczasowi główni aktorzy polityki regionalnej, wykonujący zadania związane z programowaniem, zarządzaniem i kontrolowaniem wdrażania środków strukturalnych UE przeznaczonych na realizację polityki spójności, tj. rząd i administracja rządowa szczebla krajowego, samorząd województwa oraz KE (w zakresie europejskiej polityki spójności). Zmianie ulega jednak rola tych podmiotów i ich wzajemne relacje w systemie realizacji polityki regionalnej w kierunku z jednej strony wzmocnienia na szczeblu krajowym roli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a na szczeblu regionalnym samorządu województwa - jako głównych ośrodków decyzyjnych i koordynacyjnych, a z drugiej strony włączenia w te procesy innych podmiotów, mających wyraźny wpływ na rozwój regionalny na różnych szczeblach terytorialnych, w tym podmiotów spoza sektora publicznego. Przeformułowanie relacji między tymi podmiotami a innymi uczestnikami procesów rozwojowych poprzez oparcie ich w większym stopniu o zasady partnerstwa i współpracy prowadzi do większego usieciowienia procesów rozwojowych zachodzących w ramach polityki regionalnej poprzez jej system realizacji.

⁸⁵ Powyższe założenia są wyrazem odejścia polityki regionalnej od dotychczas obowiązującego modelu polityki inter i intra regionalnej oraz dążenia do pełnej integracji polityki regionalnej z polityką rozwoju, czego wyrazem jest m.in. spójność zapisów KSRR z zapisami SRK oraz ten sam horyzont czasowy obu dokumentów.

7.2 Podmioty zaangażowane w realizację KSRR

7.2.1 Prezes Rady Ministrów/ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Podjęmowanie najważniejszych decyzji w zakresie zarządzania sprawami publicznymi oraz zatwierdzanie celów strategicznych państwa należy do Rady Ministrów. Działalność Rady Ministrów wyznacza zatem długookresową wizję i kierunki rozwoju kraju, które z kolei warunkują kształt polityki regionalnej państwa. Bezpośredni nadzór nad zarządzaniem rozwojem kraju pełni Prezes Rady Ministrów, m.in. przez:

- kierowanie pracami Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju⁸⁶ (KK PR), jako organu opiniotwórczo-doradczego usytuowanego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- koordynację przygotowania i uzgadniania kompleksowych długookresowych dokumentów strategicznych, takich jak Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, zapewniająca obsługę Prezesa Rady Ministrów, realizuje następujące zadania w zakresie strategicznego zarządzania rozwojem:

- inicjowanie najważniejszych działań programowych, w szczególności w perspektywie długookresowej,
- ocena efektów procesu programowania rozwoju kraju,
- ocena bieżących inicjatyw regulacyjnych oraz ich rekomendowanie Radzie Ministrów do przyjęcia lub odrzucenia,
- egzekwowanie zgodności wybranych inicjatyw regulacyjnych z celami strategicznego rozwoju kraju sformułowanymi w dokumentach strategicznych.

7.2.2 Minister ds. rozwoju regionalnego/Ministerstwo 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 centralnej i samorządowej, m.in. przez:

- kreowanie warunków dla prowadzenia polityki rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem 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 poprzez odpowiednie mechanizmy monitorowania i ewaluacji.

Minister ds. rozwoju regionalnego odpowiada za kreowanie odpowiednich warunków do prowadzenia polityki rozwoju, w tym za tworzenie odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych dla realizacji polityki regionalnej poprzez udział w ustanawianiu krajowego systemu strategicznego zarządzania rozwojem, którego istotnym elementem jest polityka regionalna; oraz za budowanie społecznego wsparcia i zaangażowania dla tej polityki poprzez pobudzanie myślenia o rozwoju regionalnym na poziomie krajowym oraz budowanie instytucjonalnych więzi z partnerami na rzecz rozwoju regionalnego, jak i rozwijanie współpracy w zakresie rozwoju

⁸⁶ Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju został powołany Zarządzeniem Nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 marca 2009 r. (zmienionym następnie Zarządzeniem Nr 47 z dnia 18 czerwca 2009 r.).

regionalnego na poziomie europejskim. W ten sposób minister właściwy ds. rozwoju regionalnego pełni na poziomie krajowym rolę węzła sieci partnerów, wchodzących w skład wieloszczeblowego systemu planowania i realizacji polityki regionalnej⁸⁷, W szczególności oznacza to odpowiedzialność za:

- **Tworzenie prawnych i instytucjonalnych podstaw do prowadzenia polityki regionalnej**
 - 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,
 - przygotowanie i wdrażanie programów podnoszenia zdolności administracji publicznej do planowania i zarządzania rozwojem,
 - przeprowadzenie procesu „terytorializacji” polityk sektorowych,
 - reorganizacja systemu wdrażania polityki, przeprowadzanie audytu instytucji wdrażających, oraz certyfikację instytucji wdrażających na poziomie krajowym,
 - przygotowanie propozycji zmian w funkcjonującym systemie zarządzania rozwojem Polski, w tym w szczególności w systemie realizacji KSRR i ich wdrażanie,
 - opracowywanie systemu przekazywania „dobrych praktyk” między uczestnikami rozwoju regionalnego m.in. poprzez tworzenie warunków do sieciowania i wymiany doświadczeń⁸⁸,
 - udział w przygotowaniu Wieloletnich Planów Finansowych Państwa oraz budżetu w układzie zadaniowym.
- Budowanie sieci partnerstw na szczeblu krajowym i współpracy ponadnarodowej na rzecz rozwoju regionalnego
 - reprezentowanie rządu przed KE w zakresie wspólnotowej debaty nt. przyszłości polityki spójności i przekazywanie wyników tej debaty partnerom na poziomie krajowym i regionalnym,
 - współpraca z międzynarodowymi organizacjami tj. OECD 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 poprzez 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.

⁸⁷ Obejmującego następujące podmioty KE – centrum – region – poziom lokalny.

⁸⁸ W ramach opisanego w części poświęconej Celowi 3 projektu zakładającego poprawę jakości rządzenia.

Minister ds. rozwoju regionalnego jest odpowiedzialny za szereg zadań związanych z programowaniem i realizacją działań rozwojowych. W tym zakresie bierze on udział w opracowaniu dokumentów o charakterze strategicznym oraz przygotowuje dokumenty o charakterze strategicznym i wdrożeniowym, jak i zarządza ich realizacją. Oznacza to odpowiedzialność za następujące zadania:

- **Programowanie i realizacja działań rozwojowych**

- opracowywanie kompleksowych, średniookresowych dokumentów strategicznych, takich jak: Średniookresowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, strategie ponadregionalne, a także programów realizacyjnych o znacznie krótszej perspektywie czasowej oraz polityki i planów kierunkowych, nie zakładających zaangażowania środków finansowych,
- współpraca z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów przy opracowywaniu kompleksowych długookresowych dokumentów strategicznych, takich jak Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju,
- opracowywanie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego i jej ewentualnych modyfikacji,
- opracowywanie dokumentów strategicznych niezbędnych do wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce⁸⁹ i zapewnianie ich spójności z postanowieniami dokumentów strategicznych,
- opracowanie dokumentów wdrożeniowych na poziomie krajowym⁹⁰, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE,
- opracowywanie procedur i wytycznych, regulujących szczegółowo kwestie związane z wdrażaniem KSRR,
- 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.

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:

- **Koordynowanie działań rozwojowych**

- uczestniczenie w pracach Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (KK PR) oraz powoływanych w jego ramach zespołów roboczych⁹¹,

⁸⁹ Obecnie NSS/NSRO 2007-2013.

⁹⁰ Patrz pkt 7.4.

⁹¹ Obecnie minister właściwy ds. rozwoju regionalnego realizuje swoje zadania w zakresie koordynacji m.in. 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.

- opiniowanie dokumentów wdrożeniowych opracowywanych na poziomie regionalnym⁹², w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE,
- opiniowanie strategii i programów opracowywanych na szczeblu krajowym oraz sprawdzanie ich zgodności z dokumentami strategicznymi,
- koordynacja 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,
 - koordynację prac nad opracowaniem listy przedsięwzięć priorytetowych na poziomie krajowym, przygotowanie procedury zawierania, realizacji i negocjacji Kontraktów terytorialnych oraz negocjowanie ich zawartości ze stroną samorządową i innymi podmiotami jako przedstawiciel strony rządowej,
- koordynacja polityki regionalnej z politykami regulacyjnymi, tj. pomocy publicznej i zamówień publicznych,
- udział w Komitetach Monitorujących programów operacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym,
- zatwierdzanie procedur i wytycznych związanych z wdrażaniem KSRR, opracowywanych na poziomie regionalnym.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego czuwa nad właściwym przebiegiem realizacji działań rozwojowych, w tym w obszarze polityki regionalnej poprzez tworzenie i wykorzystanie odpowiednich mechanizmów monitorowania i ewaluacji w celu zwiększenia efektywności i jakości realizowanych działań prorozwojowych.

- **Monitorowanie polityki regionalnej, w tym:**
 - budowa i nadzór nad działalnością krajowego obserwatorium polityk publicznych, w tym polityki regionalnej,
 - wykorzystanie 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 w kraju,
 - monitorowanie i ocena postępów w realizacji dokumentów wdrożeniowych KSRR, zarządzanych przez MRR,
 - budowa jednolitego systemu wskaźników w formie elektronicznej bazy danych statystycznych,
 - 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 strategicznego dot. wyzwań, nowych uwarunkowań i trendów regionalnych i przestrzennych,

⁹² *Ibidem.*

- opracowywanie propozycji modyfikacji mechanizmów dystrybuujących środki publiczne na poziomie krajowym w wymiarze terytorialnym.
- **Ewaluację polityki regionalnej, w tym:**
 - analiza i ocena trafności ogólnych kierunków interwencji wyznaczonych na etapie programowania,
 - przygotowywanie analiz społeczno-gospodarczych i z zakresu przestrzennego zagospodarowania kraju, ocen i scenariuszy rozwoju,
 - zlecenie i/bądź realizowanie badań oraz tworzenie prognoz w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczo-przestrzennego,
 - 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,
 - ewaluacja realizowanych programów i strategii⁹³,
 - koordynacja ewaluacji na poziomie krajowym i regionalnym.

7.2.3 **Ministerstwa**

Na poziomie ministerstw wzmocnione zostaje podejście strategiczne w planowanych i realizowanych działaniach w ramach polityk rozwoju, dla zapewnienia na poziomie centralnym zintegrowanego podejścia w realizacji polityk publicznych mających wpływ na terytorium. Ich rola polega na aktywnym udziale w programowaniu i wdrażaniu polityki regionalnej przez:

- dostosowywanie krajowych polityk publicznych mających oddziaływanie terytorialne⁹⁴ do celów rozwojowych kraju wyznaczonych w długookresowej oraz średniookresowej strategii rozwoju kraju,
- określanie skutków i efektów regionalnych przygotowywanych strategii rozwoju właściwych dla poszczególnych resortów i konsultowanie ich zapisów z MRR,
- udział w przygotowaniu i negocjowaniu nowych Kontraktów terytorialnych po stronie rządowej, organizowanych przez MRR oraz współpraca przy opracowywaniu listy przedsięwzięć priorytetowych na poziomie krajowym,
- uwzględnianie w przygotowywanych programach działań umożliwiających osiągnięcie wyznaczonych dla terytoriów w procedurze Kontraktu terytorialnego celów rozwojowych,
- aktualizacja obowiązujących strategii rozwoju i programów w oparciu o wnioski z raportu strategicznego dot. wyzwań, nowych uwarunkowań i trendów regionalnych i przestrzennych przygotowywanym przez ministra ds. rozwoju regionalnego,
- realizację i monitorowanie interwencji krajowych polityk publicznych w ujęciu terytorialnym,
- uczestniczenie w negocjacjach z KE dokumentów będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z UE,

⁹³ 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)

⁹⁴ 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.

- uczestniczenie w pracach KK PR oraz powoływanych w jego ramach zespołów roboczych⁹⁵,
- uczestniczenie w posiedzeniach Komitetów Monitorujących na poziomie krajowym i regionalnym,
- uczestniczenie w pracach Krajowego Forum Terytorialnego.

7.2.4 Samorządy województw

Obok ministra 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 rozwojem regionalnym,
- budowanie sieci partnerów dla rozwoju na szczeblu regionalnym,
- koordynowanie działań prorozwojowych realizowanych na terenie województwa,
- czuwanie nad przebiegiem procesów realizacji polityki regionalnej na terenie województwa poprzez odpowiednie mechanizmy monitorowania i ewaluacji.

Samorząd województwa pełni na poziomie regionalnym **rolę węzła sieci partnerów**, wchodzących w skład wieloszczeblowego systemu planowania i realizacji polityki regionalnej⁹⁶, integrującego działania podmiotów realizujących działania na tym poziomie, m.in. przez

- **Budowanie sieci współpracy na szczeblu regionalnym**
 - 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 sieci i platform z partnerami lokalnymi oraz podmiotami niepublicznymi oraz stymulowanie ich aktywnej roli na danym obszarze działania,
 - konsultowanie planowanych działań z partnerami lokalnymi,
 - zapewnianie powiązań sieci na szczeblu regionalnym z poziomem krajowym przez prezentację stanowisk regionu w dyskusji strategicznej z rządem i KE, a także poprzez 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 poprzez działalność przedstawicielstw regionów na poziomie europejskim, członkostwo w europejskich organizacjach zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego oraz poprzez uczestnictwo w pracach i współpracę z Komitetem Regionów.

Samorząd województwa jest odpowiedzialny za szereg zadań związanych z programowaniem i realizacją działań rozwojowych na terenie województwa. W tym zakresie bierze udział w

⁹⁵ Obecnie biorą udział w posiedzeniach KK NSRO i powoływanych w jego ramach grupach roboczych.

⁹⁶ Obejmującego następujące podmioty KE – centrum – region – poziom lokalny.

opracowaniu dokumentów o charakterze strategicznym oraz przygotowaniu programów i dokumentów o charakterze wdrożeniowym. Oznacza to odpowiedzialność za:

- **Programowanie i zarządzanie rozwojem regionalnym**

- opracowywanie i realizacja Strategii Rozwoju 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.

Samorządy województw zapewniają, w ramach swoich uprawnień, koordynację działań podejmowanych w ramach instrumentów różnych polityk sektorowych na poziomie województwa (np. polityki wsparcia obszarów wiejskich), w tym również koordynację instrumentów polityki spójności UE i krajowej polityki regionalnej. Oznacza to odpowiedzialność za:

- **Koordynowanie działań rozwojowych na terenie województwa**

- uczestniczenie w pracach Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (KK PR) oraz powoływanych w jego ramach zespołów roboczych⁹⁷,
- 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 oraz negocjowanie zawartości Kontraktów terytorialnych ze stroną rządową oraz innymi JST i podmiotami spoza sektora publicznego, jako przedstawiciel strony samorządowej,
- certyfikowanie instytucji wdrażających na poziomie regionalnym,
- uczestniczenie w pracach Komitetów Monitorujących programy operacyjne na poziomie krajowym i regionalnym.

Samorządy województw czuwają nad właściwym przebiegiem realizacji polityki regionalnej poprzez tworzenie i wykorzystanie odpowiednich mechanizmów monitorowania i ewaluacji w

⁹⁷ Obecnie biorą udział w posiedzeniach KK NSRO i powoływanych w jego ramach grupach roboczych.

celu zwiększenia efektywności i jakości realizowanych działań prorozwojowych, w tym w szczególności poprzez:

- **Monitorowanie polityki regionalnej, w tym:**
 - budowa i nadzór nad obserwatoriami regionalnymi polityk publicznych, w tym regionalnej,
 - monitorowanie i ocena postępów w realizacji priorytetów rozwojowych określonych na poziomie regionalnym, m.in. w SRW,
 - uczestniczenie w budowie jednolitego systemu wskaźników w formie elektronicznej bazy danych statystycznych.
- **Ewaluację polityki regionalnej, w tym:**
 - analizowanie i ocena 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,
 - ewaluacja realizowanych programów i strategii⁹⁸.

7.2.5 Rola wojewody

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. Wojewoda może ponadto udzielać rekomendacji odnośnie kształtu stanowisk negocjacyjnych, uwzględniając specyfikę danego obszaru. Do zadań Wojewody należy również współdziałanie w monitorowaniu realizacji Kontraktu terytorialnego wraz z MRR. Szczegółowe kompetencje Wojewody w tym zakresie oraz zasady jego współpracy ze stronami Kontraktu terytorialnego określają wytyczne MRR.

7.2.6 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.

⁹⁸ 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).

Szczegółowa rola KE zostanie określona na dalszych etapach wspólnotowej debaty nad przyszłą polityką spójności UE po 2013.

7.2.7 Podmioty publiczne na poziomie subregionalnym

Inne podmioty publiczne, w tym w szczególności samorząd lokalny jako element sieci 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 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 określanymi na poziomie regionalnym. Działania samorządu lokalnego mogą również wspierać politykę rozwoju podejmowaną przez władze samorządu województwa poprzez stymulowanie i wspieranie inicjatyw lokalnych nastawionych na realizację projektów rozwoju lokalnego, jak i wdrażanie własnych projektów zgodnych z priorytetami określanymi na poziomie regionalnym. Ponadto, ze względu na znaczenie ośrodków miejskich dla rozwoju regionalnego zapewniają partnerską współpracę między władzami miejskimi i zespołami metropolitalnymi a samorządem województwa w celu właściwego zaprogramowania wsparcia dla tych obszarów oraz efektywnego wdrażania działań prorozwojowych w obszarach miejskich. W końcu w systemie realizacji KSRR inne podmioty publiczne uzyskują większą autonomię operacyjną w wykonywaniu zadań publicznych.

W związku z powyższym podmioty publiczne, szczególnie te, zaangażowane w regionalne sieci współpracy mogą:

- uczestniczyć w procesie zawierania i negocjacji 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,
- stymulować i wspierać inicjatywy służące rozwojowi regionalnemu na szczeblu lokalnym,
- wdrażać projekty zgodne z priorytetami rozwoju regionalnego określanymi na poziomie województwa.

7.2.8 Podmioty niepubliczne

Podmioty niepubliczne jako partnerzy włączane są w szerszy niż dotychczas sposób w procesy programowania i realizacji polityki regionalnej poprzez:

- uczestnictwo w pracach Krajowego Forum Terytorialnego oraz analogicznych platform dyskusji strategicznej na poziomie regionalnym,
- uczestnictwo w Komitetach Monitorujących programy operacyjne,
- możliwość tworzenia ugrupowań nieformalnych dla realizacji przedsięwzięć sprzyjających osiągnięciu celów rozwojowych na danym terytorium,

- realizację na poziomie lokalnym projektów we współpracy z partnerami publicznymi dla realizacji Kontraktu terytorialnego,
- udział w konsultacjach społecznych dokumentów strategicznych i wdrożeniowych.

7.3 Instrumenty powiązane z KSRR

7.3.1 Strategiczne instrumenty planistyczne

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 koncepcję 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 strategię rozwoju oraz przy pomocy programów.

ŚSRK wyznacza ponadto obszary strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, a także strategiczne inwestycje oraz zasady uwzględniania ich w programach rozwoju i programach operacyjnych.

Dzięki temu zapewniona zostaje integracja polityki przestrzennej z polityką regionalną. Lista tych obszarów stanowi punkt wyjścia dla przygotowania listy przedsięwzięć priorytetowych, w ramach Kontraktu terytorialnego i rozpoczęcie procesu jego negocjacji.

- Strategie ponadregionalne⁹⁹

Są to przyjmowane przez Radę Ministrów dokumenty precyzyjnie zaadresowane przestrzennie, wykraczające swoim zakresem działania poza jedno 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 Polski Wschodniej”.

- Inne dokumenty strategiczne i polityki 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 kilku (8-9) najważniejszych strategii rozwoju realizujących cele wytyczone zarówno w długookresowej, jak i 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

⁹⁹ W związku z procesem porządkowania dokumentów strategicznych nie przewiduje się nowych strategii ponadregionalnych przyjmowanych przez RM.

osiągania celów terytorialnych – instrumentów realizacji strategii. Do tych polityk, obok polityki regionalnej, należy polityka wobec obszarów wiejskich, polityka miejska, 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 samorzady 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 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 osiągnięcia w odniesieniu do przestrzeni. Biorąc pod uwagę cele KSRR i znaczenie dla procesów rozwojowych szczególne znaczenie będą miały strategię przygotowywane dla obszarów metropolitalnych. W procesie realizacji KSRR (wyznaczania celów dla poszczególnych terytoriów i przygotowania instrumentów ich osiągnięcia w procedurze Kontraktów terytorialnych) strategię te są brane pod uwagę zarówno przez ministra ds. rozwoju regionalnego, innych ministrów, jak i samorzady województw.

7.4 Dokumenty wdrożeniowe

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, samorządów terytorialnych, będących w dyspozycji różnych podmiotów publicznych.

Do roku 2013 system wdrażania krajowej polityki regionalnej 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 centralnym¹⁰⁰ oraz Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) oraz Programów Współpracy Transgranicznej Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP). Obok polityki spójności realizowane są inne programy współfinansowane ze źródeł UE uwzględniające cele określone w stosunku do terytorium, których realizacja napotyka jednak problemy z koordynacją z instrumentami polityki spójności ze względu na przepisy wspólnotowe oraz słabości systemu koordynacji na poziomie krajowym i regionalnym¹⁰¹.

Wyłącznie ze środków krajowych finansowane są różnej skali programy i przedsięwzięcia, które mają bardzo duży wpływ na osiągnięcie 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.

¹⁰⁰ W ramach Celu Konwergencja. Ponadto jest realizowany Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

¹⁰¹ Taka sytuacja panuje obecnie w zw. z wdrażaniem zarządzanego przez ministra właściwego ds. rolnictwa i rozwoju wsi PROW, pomimo dotychczasowych prób ich skoordynowania za pomocą linii demarkacyjnej i na poziomie kryteriów wyboru projektów ustalonych dla poszczególnych programów.

KSRR zmierza do uporządkowania systemu dokumentów 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 rozdziale.

Po roku 2013 system dokumentów implementacyjnych zostanie zracjonalizowany tak, aby osiągnąć maksymalną efektywność polityki rozwojowej. Poniższa tabela przedstawia podstawowy schemat programów wdrożeniowych dla realizacji celów wyznaczonych w KSRR.

Tabela 2. System realizacji celów KSRR wraz z przyporządkowanymi instrumentami po roku 2013

| Cel 1 | Cel 2 | Cel 3 |
|---|-------------------------------------|---|
| Zintegrowany program regionalny obejmujący działania obecnie współfinansowanych w ramach EFRR, EFS, EFRROW | | |
| Krajowy Program na rzecz Konkurencyjności (możliwy oddzielny komponent polski) | Program Operacyjny Polska Wschodnia | Plan działań na rzecz wzmocnienia administracji do zarządzania rozwojem |
| Możliwy odrębny program operacyjny dla obszaru metropolitalnego Warszawy | | Możliwy horyzontalny Program rozwoju (bądź program operacyjny) wsparcia instytucjonalnego |
| Sektorowe programy operacyjne i programy rozwoju oraz inne programy wdrożeniowe skoordynowane w procesie Kontraktu terytorialnego | Programy realizacji celu 2 | Projekty w ramach różnych programów: regionalnych programów operacyjnych o charakterze zintegrowanym, programów realizacji celu 2 i programów sektorowych |
| Programy transnarodowe i międzyregionalne EWT oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa | | |
| K o o r d y n a c j a | | |

Źródło: Opracowanie własne, MRR.

- **Zintegrowany program regionalny**

Obecnie w ramach polityki regionalnej realizowane są działania w ramach różnych programów zróżnicowanych co do ich stopnia skomplikowania oraz ich skuteczności.

Mając na uwadze powyższe, celem zapewnienia efektywności wdrażania polityki regionalnej KSRR zakłada przygotowanie i realizację przez samorzady województw zintegrowanego programu obejmującego elementy różnych polityk europejskich oraz środków zidentyfikowanych w procesie terytorializacji. Program ten posłuży realizacji celu 1 i 2 KSRR, integrując dotychczasowe interwencje w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, a także interwencje właściwe dla realizowanej obecnie Wspólnej Polityki Rolnej, skierowane na rozwój obszarów wiejskich. W przypadku działań z zakresu Celu 1 nacisk zostanie położony na działania związane ze wzrostem konkurencyjności, z czego przynajmniej 70% przeznaczonych zostanie na realizację zobowiązań wynikających ze strategii lizbońskiej. W ramach celu 2 wsparcie obejmie te obszary, na których interwencja budżetu państwa jest przewidziana w KSRR i będzie ona dookreślona na etapie negocjacji Kontraktów wojewódzkich.

Jeżeli realizacja takiego programu będzie niemożliwa ze względu na regulacje unijne, będące wynikiem dyskusji nt. europejskiej polityki regionalnej po roku 2013, realizowanych zostanie 16 programów obejmujących zakres interwencji EFRR, 16 programów obejmujących zakres interwencji EFS oraz 16 programów obejmujących interwencję z EFRROW. W takim

wypadku konieczne będzie jednak przygotowanie na poziomie regionalnym dokumentu precyzyjnie określającego zasady koordynacji środków pochodzących z różnych źródeł finansowania na jednym poziomie, dla różnych polityk.

- **Odrębny program dla obszaru metropolitalnego Warszawy**

W związku tendencjami rozwojowymi, których konsekwencją w przyszłości będzie przekroczenie przez m.st. Warszawa oraz niektóre sąsiadujące powiaty progu kwalifikowalności do celu *Konwergencja*¹⁰² może dojść do sytuacji, iż obszar ten zostanie objęty innym niż pozostałe regiony w Polsce celem polityki spójności (obecnie cel *Konkurencyjność i zatrudnienie*) bądź wsparciem przejściowym¹⁰³, które ma na celu złagodzenie skutków przejścia danego regionu z jednego celu do drugiego. Decyzje w tej sprawie zostaną podjęte prawdopodobnie w roku 2011, zgodnie z postępowaniem nad nową perspektywą finansową UE.

- **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 centralnego jest najefektywniejsze. KPK będzie finansowany ze środków budżetu państwa (w części pochodzącej z procesu terytorializacji polityk publicznych) oraz funduszy europejskich. Przewiduje realizację zintegrowanych działań, zgodnie z opisem celu 1 KSRR., w szczególności w zakresie budowy powiązań oraz tworzenia warunków do dyfuzji wzrostu (m.in. transport publiczny, B+R, usługi dla biznesu, zasoby ludzkie, przyciąganie inwestycji zewnętrznych). Jego kształt uzgadniany będzie z KE w części obejmującej środki z UE. Ostateczne rozstrzygnięcia co do zakresu KPK będą elementem negocjacji Kontraktów terytorialnych.

- **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. Jego zakres tematyczny ulegnie jednak ponownemu określeniu biorąc pod uwagę zapisy niniejszej strategii i oceny skuteczności stosowanych w tej perspektywie finansowej rozwiązań.

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 realizacji RPO.

- **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

¹⁰² Ustalony na poziomie 75 % średniego PKB UE per capita.

¹⁰³ Tzw. mechanizmem *phasing-in / phasing-out*.

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. Potrzeba przygotowania takiego programu może wynikać z analizy trendów rozwoju w układzie przestrzennym i efektywności polityki regionalnej zawartej 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 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 państwa 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.

7.5 Mechanizmy koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej

7.5.1 Poziom krajowy

Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju (KK PR)

Rola Komitetu zostaje wzmocniona przez stałe lub okresowe włączenie w jego prace przedstawicieli samorządów województw oraz innych (poza ministerstwami) głównych aktorów polityki regionalnej. Zadania KK PR określa szczegółowo 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 Rozwoju. Głównym zadaniem KK PR jest wytyczanie kierunków rozwoju kraju, monitorowanie oraz ocena realizowanych instrumentów polityki rozwoju.

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,
- monitorowanie realizacji Kontraktów terytorialnych w ramach powołanego w tym celu Pod-komitetu 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 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 Rady Ministrów,
- 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.

7.5.2 Poziom regionalny:

Na szczeblu regionalnym funkcje koordynacyjne pełnią wyspecjalizowane komórki w Urzędach Marszałkowskich i ciała odpowiedzialne za monitorowanie Strategii Rozwoju Województwa, a także uzupełniająco 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 centralnym.

W skład Komitetów wchodzi:

- 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,

- o przedstawiciele organizacji pozarządowych w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰⁴ działających na terenie województwa,
- o 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.

7.5.3 Nowy Kontrakt terytorialny

Jest najważniejszym instrumentem planistycznym, zapewniającym realizację polityk publicznych o oddziaływaniu terytorialnym (w tym polityki regionalnej) w sposób uwzględniający ich specyficzne uwarunkowania wewnętrzne. Kontrakt terytorialny zawiera cele, zadania poszczególnych jego sygnatariuszy oraz określa instrumenty realizacji.

Cel Kontraktu terytorialnego

Kontrakt wyznacza cele, określone szczegółowo dla różnych terytoriów, a także identyfikuje poszczególne podmioty zaangażowane w realizację Kontraktu terytorialnego, określając precyzyjnie ich zadania i obowiązki oraz odpowiedzialność za osiąganie w/w celów. Jednocześnie Kontrakt terytorialny określa wartość wskaźników rozwoju pozwalających ocenić skuteczność i efektywność jego implementacji

Zakres tematyczny i geograficzny

Kontrakt obejmuje przedsięwzięcia rozumiane jako priorytety, pojedyncze największe inwestycje bądź zespoły działań, które mają największe znaczenie dla realizacji celów określonych dla danego terytorium. Propozycje przedsięwzięć są negocjowane, zapisywane w Kontrakcie i następnie realizowane w ramach istniejących lub nowoutworzonych instrumentów wdrożeniowych.

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.

Okres realizacji Kontraktu terytorialnego

Okres realizacji Kontraktu terytorialnego uzależniony jest od określonych w nim przedsięwzięć i zakładanych terminów ich wykonania. Takie podejście umożliwi weryfikację realizacji zapisów Kontraktu terytorialnego i ich ew. aktualizację. Co do zasady okres jego realizacji nie powinien być krótszy niż 3 lata¹⁰⁵.

Podmioty uczestniczące

Kontrakt terytorialny stanowi umowę między wszystkimi głównymi aktorami polityki regionalnej działającymi dla osiągnięcia określonych w Kontrakcie terytorialnym celów. Zawierany jest między stroną rządową reprezentowaną przez Ministra RR oraz samorządem województwa wraz innymi podmiotami publicznymi bezpośrednio zainteresowanymi udziałem w jego realizacji (np. władzami miejskimi, gminnymi, powiatowymi, przedstawicielami zespołu metropolitalnego, innymi podmiotami publicznymi).

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

¹⁰⁵ Okres trwania Kontraktu służącego realizacji europejskiej polityki spójności może być wydłużony, zgodnie z długością perspektywy finansowej UE.

Efektywność - warunkowość przekazywania środków

Zgodnie z zasadą maksymalnej efektywności i warunkowości Kontrakt terytorialny określa wartości wskaźników osiągania założonych efektów rzeczowych w określonych interwałach czasowych. Do konstrukcji tych wskaźników wykorzystywane są przede wszystkim wskaźniki zawarte w KSRR natomiast ich wartości ustalane są w toku procedury zawierania Kontraktu terytorialnego. Brak postępów w ich osiągnięciu (co jest przedmiotem monitorowania w ramach corocznych raportów nt. polityki regionalnej) może skutkować modyfikacjami Kontraktu terytorialnego bądź jego wypowiedzeniem.

Finansowanie Kontraktu terytorialnego

Kontrakt terytorialny obejmuje:

1. Środki publiczne krajowe pozostające w dyspozycji MRR (w tym pochodzące z UE i od innych donorów)
2. Środki pozostające w dyspozycji ministrów właściwych (w tym pochodzące z funduszy UE),
3. Środki publiczne jednostek samorządu terytorialnego z obszaru danego województwa przystępujących do Kontraktu terytorialnego,
4. Inne środki publiczne podmiotów przystępujących do Kontraktu terytorialnego,
5. Środki prywatne.

Wysokość środków budżetu państwa przewidzianych na realizację Kontraktów terytorialnych określona jest w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

Uruchomienie Kontraktów terytorialnych w nowej, zmienionej formule poprzedzi przeprowadzenie przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego procesu przebudowy systemu dystrybucji terytorialnej środków¹⁰⁶ (*tzp. 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 przyjętemu 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 rozwoju¹⁰⁷,
- 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.

¹⁰⁶ Zgodnie z harmonogramem wdrażania KSRR przygotowanie zmian instrumentów polityk sektorowych pozostających w rękach ministrów właściwych oraz funduszy celowych umożliwiających włączenie ich w system koordynacji polityki regionalnej nastąpi w IV kwartale 2009 r.

¹⁰⁷ Samorządom wojewódzkim innym samorządom terytorialnym, innym podmiotom.

Dodatkowo, analizy wymagają niektóre zdecentralizowane działania oraz te, w których występują trudności w określeniu najwłaściwszego poziomu wdrażania tj. poziomu krajowego lub regionalnego¹⁰⁸. 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. niektóre działania z zakresu pomocy publicznej). Tym samym określony zostanie najwłaściwszy poziom wdrażania działań na poziomie krajowym lub regionalnym, co właściwie ukierunkuje proces negocjacji zawartości Kontraktów terytorialnych.

Przebieg negocjacji Kontraktu terytorialnego

Etap I

Na podstawie analizy trendów rozwojowych i efektywności polityki regionalnej państwa MRR określi w konsultacji z województwami liczbę Kontraktów terytorialnych¹⁰⁹ oraz czas ich trwania.

Wraz z ustaleniem ich liczby zostanie określony:

- przez Radę Ministrów - zakres rzeczowy, orientacyjny limit środków UE i budżetu państwa oraz innych środków publicznych, stanowiących wkład instytucji publicznych nadzorowanych przez Ministrów będących członkami RM,
- przez Samorząd województwa w porozumieniu z innymi partnerami - zakres rzeczowy, orientacyjny limit środków, jaki do realizacji Kontraktów terytorialnych zamierzają wnieść podmioty nim objęte.

Etap II

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, we współpracy z innymi członkami rządu i zarząd województwa we współpracy z innymi podmiotami regionalnymi, na podstawie KSSR, ale także strategii rozwoju województwa przygotowują listę celów szczegółowych i działań (priorytetów, inwestycji), mających największe znaczenie dla ich osiągnięcia na terytorium objętego Kontraktem terytorialnym. Na tej podstawie przyjmowane są odrębnie instrukcje negocjacyjne obejmujące także zagadnienia finansowe.

Etap III

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przystępuje do negocjacji Kontraktu terytorialnego w imieniu całego rządu i po uzgodnieniu stanowiska negocjacyjnego przez Radę Ministrów. Po drugiej stronie procesu negocjacji występuje przedstawiciel samorządu województwa (Marszałek) po uzgodnieniu stanowiska z najważniejszymi podmiotami działającymi na terenie, którego Kontrakt terytorialny dotyczy (inne podmioty samorządowe, inne zainteresowane podmioty publiczne i niepubliczne), lub inny reprezentant samorządowej władzy publicznej (np. zespołu metropolitalnego, władz miejskich), którego stanowisko również musi być uprzednio uzgodnione.

Po ustaleniu listy przedsięwzięć priorytetowych¹¹⁰ zlokalizowanych na danym obszarze i wpisujących się w cele polityki regionalnej kraju strony rozpoczynają negocjacje Kontraktu terytorialnego.

¹⁰⁸ Wynikają one z doświadczeń w realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

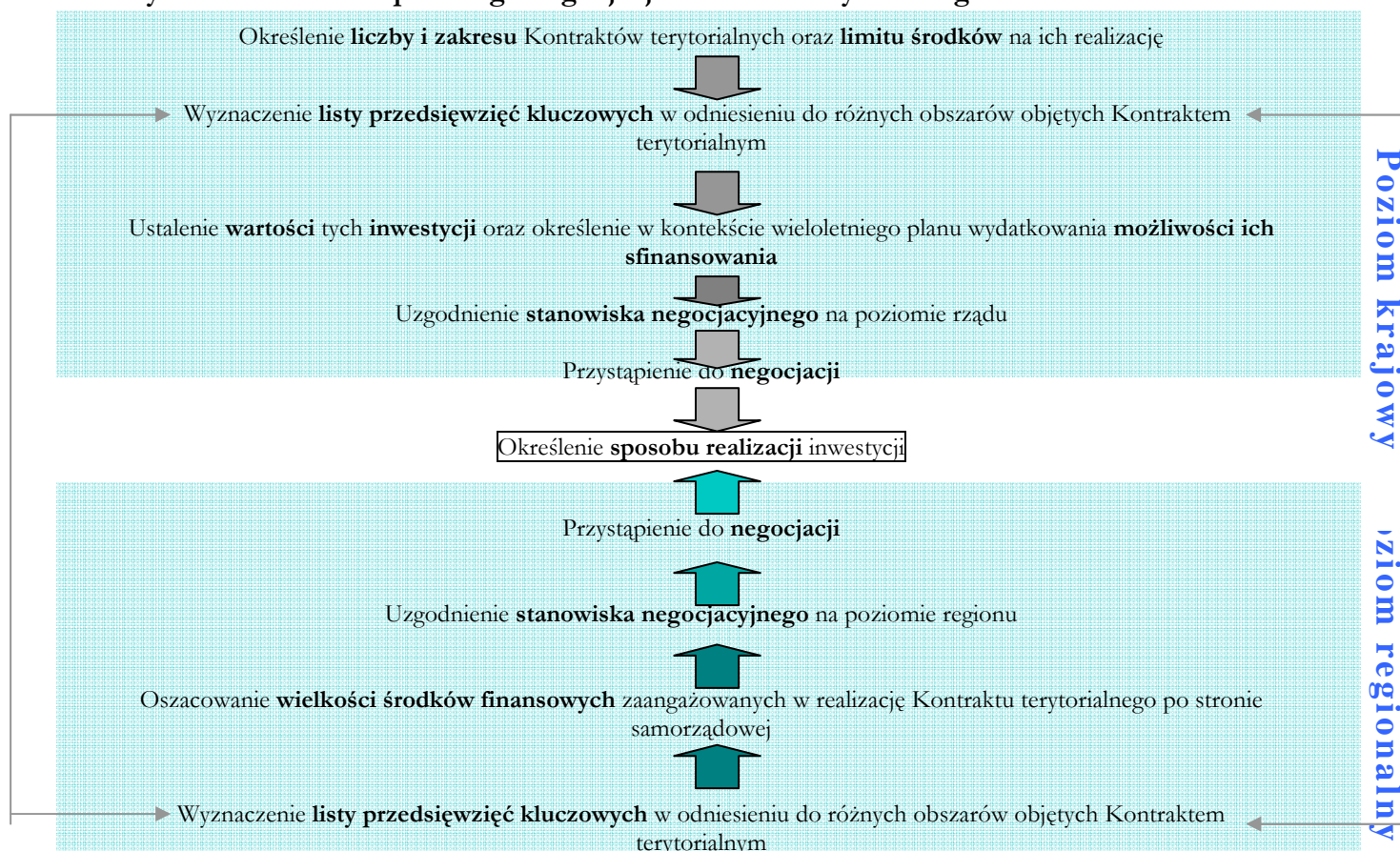
¹⁰⁹ Zakłada się, iż do roku 2013 funkcjonować będzie 16 wojewódzkich Kontraktów terytorialnych, stopniowo jednak ich liczba może być uzupełniana. Od roku 2010 zostanie wdrożony pilotaż dla określenia najbardziej efektywnych metod zawierania i realizacji Kontraktów terytorialnych.

¹¹⁰ Przedsięwzięcia priorytetowe to takie działania, które mają istotne znaczenie rozwojowe dla terytorium, na którym realizowana jest interwencja. Są one zgodne z zakładanymi celami i ustalanymi w KSSR kierunkami działań oraz dają się łatwo skwantyfikować. Liczba przedsięwzięć powinna być niewielka i dotyczyć zarówno działań proponowanych do realizacji w ramach polityki regionalnej przez Ministra Rozwoju Regionalnego, jak i działań podejmowanych w ramach polityk sektorowych, przez poszczególne samorządy czy też inne podmioty.

Ostateczny jego kształt jest wynikiem wymiany stanowisk między Stronami. Proces ten co do zasady nie przekracza 4 miesięcy. Proces przygotowania stanowiska po stronie rządu nie przekracza 6 miesięcy, a po stronie regionu 4 miesięcy i może być prowadzony równoległe do przygotowanego stanowiska rządowego. Szczegółową procedurę negocjacji Kontraktów terytorialnych opracowuje w drodze wytycznych minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

Ilustracja powyższej procedury została przedstawiona w formie poniższego rysunku.

Rysunek 5. Schemat przebiegu negocjacji Kontraktu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne MRR.

Sposób realizacji Kontraktu terytorialnego

Kontrakt terytorialny nie jest instrumentem przekazywania środków finansowych, stanowi platformę uzgadniania wspólnych przedsięwzięć. Na etapie uzgodnień ustalane są instrumenty, które zostaną zastosowane z poziomu rządu lub samorządu. Mogą one mieć charakter programów, priorytetów z określonym systemem wdrażania, grup projektów np. rewitalizacyjnych, odrębnych projektów inwestycyjnych bądź kierunkowych planów, które nie zakładają zaangażowania środków finansowych. Instrumenty realizacji Kontraktu terytorialnego są dopasowane do potrzeb konkretnych obszarów, wynikających z celów przestrzennych określonych w KSRR. Szczegółowy opis sposobu realizacji Kontraktów terytorialnych będzie stanowił załącznik do ostatecznej wersji KSRR.

7.6 Instrumenty wsparcia strategicznego wymiaru polityki regionalnej

7.6.1 Krajowe Forum Terytorialne

Forum jest instrumentem dyskusji strategicznej kształtującym i stymulującym strategiczne myślenie o rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i subregionalnym poprzez inicjowanie debat m.in. na temat kierunków i form realizacji rozwoju regionalnego. W szczególności Forum

ocenia postępy realizacji polityki regionalnej oraz skutków przestrzennych realizacji polityk sektorowych, a w oparciu o dostępne badania, ewaluacje i raporty formułuje opinie i rekomendacje w zakresie wymiaru terytorialnego polityk krajowych i UE. 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 organ doradczy MRR odpowiada również za właściwe ukierunkowanie jego działań wobec innych polityk sektorowych, samorządów terytorialnych i innych podmiotów (np. polityka przestrzenna, regionalna, miejska, transportowa, rozwoju wsi, itp.).

Forum działa w oparciu o przyjęty plan pracy, zatwierdzany przez ministra ds. rozwoju regionalnego, który odpowiada ponadto za przygotowanie wytycznych określających szczegółowo jego zadania. Forum, co do zasady, zbiera się raz na pół roku. W ramach jego funkcjonowania mogą być tworzone grupy robocze, które odbywają spotkania w częstszym trybie, np. raz na kwartał.

Skład:

- po 2 przedstawicieli resortów finansów publicznych, gospodarki, nauki, rozwoju wsi, środowiska, transportu oraz spraw wewnętrznych,
- po 2 przedstawicieli samorządów województw oraz wojewodów
- przedstawiciele powiatów i gmin,
- zapraszani indywidualnie, w zależności od przewidywanej tematyki posiedzeń, eksperci akademicy i praktycy,
- fakultatywnie mogą zostać zapraszani przedstawiciele KE, OECD, Banku Światowego itp.

Szczegółowe wytyczne dot. zadań, struktury i działania Forum zostaną opracowane do końca 2009 r. Rozpoczęcie działalności Forum zaplanowane jest na rok 2010.

7.6.2 Raport strategiczny¹¹¹

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 strategiczny dot. trendów regionalnych i przestrzennych oraz efektów prowadzonej polityki regionalnej.

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 Radę Ministrów, ze względu na zawierane w nim rekomendacje zmian w obowiązujących strategiach i programach, obejmujące również obszar polityk sektorowych i zmian ustawowych.

7.6.3 Powiązanie przekazywania środków finansowych od osiągnięcia założonych efektów rzeczowych w określonych czasie

Zgodnie z zasadą warunkowości dla osiągnięcia maksymalnej efektywności wydatkowania środków na cele polityki regionalnej w ramach KSRR, stworzony zostaje mechanizm

¹¹¹ Opracowywany, zgodnie z Art. 35b. Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

uzależniający przekazywanie środków finansowych 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. Mechanizm, wprowadzony na poziomie umów między instytucjami przekazującymi środki i beneficjentami polityki regionalnej, pozwoli na zanalizowanie stopnia wykorzystania danego potencjału regionalnego. Szczegółowe zasady funkcjonowania w/w mechanizmu zostaną określone na etapie opracowywania ostatecznej wersji KSRR.

Rezerwa efektywności

Dodatkowo funkcjonuje instrument nagradzania najlepszych, wprowadzony dla podnoszenia efektywności działań w ramach polityki regionalnej, w odniesieniu do beneficjentów realizujących konkretne przedsięwzięcia. Rezerwa m.in. określa z góry część środków w ramach polityki regionalnej państwa, które zostaną uruchomione po uprzednim osiągnięciu określonych w Kontraktach terytorialnych wskaźników. Mechanizm ten stanowi uzupełnienie systemu nowych Kontraktów terytorialnych i obejmuje całość interwencji realizowanych w ramach polityki regionalnej, wprowadzając takie same zasady zarówno dla programów regionalnych, jak i programów krajowych/sektorowych. Rezerwa będzie dzielona raz na trzy lata po publikacji raportu strategicznego dot. trendów regionalnych i przestrzennych. Jej wysokość określona jest w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

7.7 System monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej

Zintegrowany system umożliwiający analizę wszystkich procesów w układzie terytorialnym, tworzony we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym.

7.7.1 Obserwatorium krajowe i obserwatoria regionalne

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 spójny system obserwatoriów polityki rozwoju (jednego krajowego¹¹² oraz 16 regionalnych). System obserwatoriów monitoruje i ocenia całość interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny. 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,
- utworzenie elastycznego systemu pozyskiwania danych, możliwość szybkiego reagowania na zmieniające się warunki makroekonomiczne,
- wypracowywanie standardów wymiany danych do wykorzystania przez rząd i samorządy dla informowania społeczeństwa o zmianach w sposób transparenty,
- 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

¹¹² W oparciu o przygotowany plan prac będzie ono zbierać, zestawiać o 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).

Wyniki prac obserwatoriów posłużą przygotowywaniu raportów ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, o których mowa w opisie celu 3, a także animowaniu dyskusji strategicznej w ramach m.in. Krajowego Forum Terytorialnego.

7.7.2 Raport dotyczący polityki regionalnej

Jednym z zadań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jest opracowywanie rocznych raportów nt. polityki regionalnej i przestrzennej (łącznie z polityką miejską, rozwoju obszarów wiejskich itp.). Służą one wspomaganie dyskusji na temat efektywności mechanizmów wykonawczych polityki regionalnej wśród aktorów polityki regionalnej oraz stanowią podstawę do podejmowania działań o charakterze operacyjnym w obszarze koordynacji i realizacji polityki regionalnej.

7.7.3 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, będąca 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 regionalnego¹¹³, istotne z punktu widzenia diagnozowania, monitorowania i ewaluacji społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego rozwoju kraju i jego regionów. Baza będzie skonstruowana w oparciu o ustalenia KSRR i będzie podstawą monitorowania Kontraktów terytorialnych oraz celów KSRR i jej dokumentów realizacyjnych.

7.7.4 System ewaluacji

W ramach systemu obserwatoriów funkcjonuje system 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 centralnych i regionalnych, jak również organizacja i koordynacja funkcjonowania systemu obserwatoriów polityk publicznych.

7.8 System wdrażania KSRR

Obecnie wdrażanie instrumentów realizacji polityki regionalnej¹¹⁴ na poziomie krajowym i regionalnym jest realizowane przez różne instytucje administracji centralnej i regionalnej o zróżnicowanej sprawności działania, podlegające różnym dysponentom, co sprawia, że system ten jest rozproszony. Brak jest wyraźnie wyodrębnionej, centralnej instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie polityki regionalnej. Dodatkowo występują braki w koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne podmioty na szczeblu lokalnym, w ramach realizacji poszczególnych zadań wdrożeniowych.

Reforma systemu wdrażania polityki regionalnej na poziomie krajowym i regionalnym zakłada zrationalizowanie ilości instytucji zaangażowanych w proces oraz ponowne określenie ich funkcji po 2013 roku.

¹¹³ Strategii kompleksowych, w tym regionalnych, a także strategii sektorowych i programów rozwoju na szczeblu kraju i regionów.

¹¹⁴ Patrz pkt 7.4

Punktem wyjścia dla zmian będzie przeprowadzanie przez ministra ds. rozwoju regionalnego audytu efektywnościowego. Na podstawie jego wyników zadania z zakresu wdrażania zostaną skonsolidowane, na poziomie krajowym w jednej instytucji podległej ministrowi ds. rozwoju Regionalnego (obecnie funkcję taką pełni Centrum Projektów Europejskich dla usprawnienia wdrażania środków finansowych pochodzących z UE), natomiast część z nich zostanie rozdzielona instytucjom podległym ministrom sektorowym, np. PARP.

Usprawnienie wdrażania na poziomie regionalnym przebiegać będzie przez mniejsze zaangażowanie władz samorządowych w proces zarządzania, poprzez większe zaangażowanie w system wdrażania profesjonalnych instytucji publicznych, takich jak agencje rozwoju regionalnego, urzędy pracy, lub instytucji spoza sektora publicznego, po uprzedniej ich certyfikacji przez właściwy Urząd Marszałkowski we współpracy z MRR. Na podstawie porozumienia lub umowy powierzona zostanie im część zadań wdrożeniowych na poziomie regionu.

8 RAMY FINANSOWE

Określenie źródeł i wysokości nakładów na realizację KSRR w całym okresie realizacyjnym strategii (do roku 2020) jest obarczone znacznym czynnikiem niepewności. Trudności dotyczą przede wszystkim wysokości kwot przeznaczonych na jej realizację po roku 2013. 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 roku 2013 w związku z nowym budżetem UE¹¹⁵.

Dyskusja na poziomie europejskim nad podziałem środków pomiędzy poszczególne regiony i państwa rozpocznie się najprawdopodobniej w 2011 r., po ustaleniu podstawowych założeń perspektywy finansowej na lata 2014-2020 oraz kierunków zmian w ramach polityki spójności. W kraju źródła finansowania i konkretne kwoty będą określane w wyniku przeprowadzenia opisanego w KSRR procesu terytorializacji instrumentów sektorowych oraz w procesie przygotowania Kontraktów terytorialnych.

W związku z powyższym poniższe zapisy należy traktować jako rodzaj założeń i planu pozwalającego na realizację zamierzonych celów KSRR..

8.1 Źródła finansowania

Wieloszczeblowy, partnerski system planowania i realizacji polityki regionalnej wprowadzany przez KSRR zwiększa ilość 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 odniesieniu do terytorium. W związku z tym ilość źródeł finansowania polityki regionalnej ulegnie znacznemu zwiększeniu.

Polska po roku 2013 pozostanie największym beneficjentem dwóch mających podstawowe znaczenie dla osiągania celów KSRR, polityk wspólnotowych – polityki spójności oraz wsparcia dla obszarów wiejskich (obecnie w ramach Wspólnej polityki Rolnej). Osiąganiu celów KSRR będzie także sprzyjało polityczne zobowiązanie do udziału w realizacji Strategii Lizbońskiej - w szczególności w zakresie wsparcia sektora B+R, 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 polegała więc nie na kierunkach finansowania (obecnie także jest nim budżet UE), ale na podporządkowaniu wydatkowania tych środków celom polityki wyznaczonej na poziomie krajowym i zapewnienia 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 w realizacji celów KSRR będzie uczestniczyć w trzech przypadkach:

- jako źródło zapewniania współfinansowania programów uruchamianych przez MRR, takich jak Krajowy Program na rzecz Konkurencyjności, PO Rozwój Polski Wschodniej, Programów EWT oraz programów sektorowych, które będą koordynowane dla osiągnięcia celów wyznaczonych dla terytoriów,

¹¹⁵ 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 zintegrowanych programów regionalnych wynikających z realizacji Kontraktu,
- 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 w operacyjnych współfinansowanych przez UE, jak i 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.

Środki prywatne, za pomocą których można realizować cele rozwojowe, powinny odgrywać rosnącą rolę przy realizacji KSRR. Wyraźnie wzrastać będzie rola funduszy pożyczkowych, gwarancji i poręczeń kredytowych oraz oferta usług finansowych ze strony banków. Coraz większe znaczenie musi mieć upowszechnianie mechanizmów i form partnerstwa publiczno-prywatnego.

8.2 Wysokość środków

Kształtowanie się puli środków przeznaczonych na politykę regionalną w okresie 2010-2020 odbywać się będzie w następstwie działania kilku czynników:

- efektywnie przeprowadzonej 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,
- wprowadzeniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jako podstawowego mechanizmu zapewniającego wieloletnią (4-letnią wg ustawy o finansach publicznych z 16 lipca 2009) alokację środków na priorytetowe obszary interwencji rozwojowej państwa oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego,
- wzmocnienia zdolności administracji publicznej do programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli finansowej środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnych,
- wysokości wsparcia przyznanego Polsce w ramach nowej perspektywy finansowej UE oraz od wielkości 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 (w roku 2009) 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 roku 2013

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. 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 (35,07 mld EUR), Europejskiego Funduszu Społecznego (10,0 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)¹¹⁶

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).

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 - Białoruś 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 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

¹¹⁶ 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 – 2,51%

(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 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 dziedziny edukacji, młodzieży, czy kultury i sektora audiowizualnego¹¹⁷.

Dla realizacji celów KSRR wykorzystywane mogą być także inne środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych np. EOG, ale dotychczas nie są one odpowiednio terytorialnie koordynowane ani monitorowane.

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 województwa¹¹⁸. Kwotę środków dzielonych corocznie przy zastosowaniu wyżej wymienionych algorytmów szacować można na co najmniej 110–120 mld zł. Są to środki wielokrotnie większe od tych, które uważane są formalnie na źródło finansowania przedsięwzięć rządowej polityki regionalnej i których podział może być koordynowany przez MRR.

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 faktycznie nikt nie koordynuje¹¹⁹.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ Z ważniejszych algorytmów tego typu wymienić można: algorytmy podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, środków Narodowego Funduszu Zdrowia między oddziały wojewódzkie Funduszu, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, środków przeznaczonych na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych, podziału na województwa środków w tych programach operacyjnych, w których zarządy województw pełnią funkcję instytucji pośredniczących, środków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, konstrukcji rzeczowego planu inwestycji PKP, konstrukcji rzeczowego planu inwestycji w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz planu wykorzystania środków Krajowego Funduszu Drogowego, podziału dotacji między uczelnie publiczne, dotacje podmiotowe na dofinansowanie działalności statutowej placówek naukowych PAN i JBR, Fundusz Promocji Kultury.

¹¹⁹ Problem konieczności opracowania systemu liczenia wszystkich krajowych środków publicznych w układach regionalnych dostrzegany od wielu lat nie tylko w Polsce. Działający w ramach *Grupy zadaniowej do spraw systemu informacji statystycznej dla potrzeb polityki regionalnej* zespół roboczy, składający się z pracowników: MRR, GUS i MF (a docelowo z innych resortów) podjął intensywne prace nad opracowaniem założeń systemu mogącego kompleksowo monitorować w przekrojach regionalnych wszystkie dochody i wydatki (bieżące i kapitałowe na cele rozwojowe) sektora publicznego.

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 agencji i funduszy. Umożliwi to koordynację i koncentrację podejmowanych w ramach polityki regionalnej (zgodnie z celem 3 KSRR) działań w drugim etapie.

W roku 2010 zostanie ponadto dokonany podział rezerwy wykonania przewidzianej w NSRO 2007-2013. W części zostanie ona także przeznaczona na realizację programów operacyjnych a zatem celów KSRR.

II etap – po roku 2013

Zakłada się, że suma środków wydatkowanych przez budżet UE, budżet państwa i inne podmioty publiczne (w tym samorzady terytorialne) na realizację celów KSRR będzie wynosiła pod koniec roku 2013 **nie mniej niż 3% PKB krajowego**. Na kwotę tę składają się wydatki ponoszone w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz programów rozwojowych i operacyjnych dedykowanych realizacji celów KSRR¹²⁰. Kwota nie obejmuje wydatków, które będą podlegały mechanizmom koordynacji określonym przy zawieraniu Kontraktów terytorialnych¹²¹.

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 UE¹²². Resztę stanowić będzie udział podmiotów publicznych, w tym środków uwolnionych po przeprowadzeniu procesu terytorializacji opisanego szczegółowo w systemie realizacji.

Zakłada się, że w ramach II etapu w wyniku procesu terytorializacji będzie możliwe włączenie w nurt polityki regionalnej średniorocznie ok. 3-5 mld złotych.

8.3 Podstawowe założenia podziału środków finansowych na cele KSRR

Biorąc pod uwagę skalę oraz wagę wyzwań stojących przed polityką regionalną, jak również kierunki proponowanego wsparcia polityki regionalnej oraz antycypując nacisk przyszłej polityki spójności na zagadnienia pro-rozwojowe zakłada się, że najwięcej krajowych środków, tj. 60-70% (w tym pochodzących z UE) przeznaczonych na KSRR zostanie wydatkowanych na realizację działań służących rozwijaniu konkurencyjności polskich regionów w ramach celu 1. Wynika to z faktu, że działania służące realizacji celu 1 będą obejmowały wszystkie szesnaście województw, co wpływa na większy udział finansowania tego celu w ramach polityki regionalnej i większą skalę finansowania programów regionalnych. Inne programy służące realizacji KSRR których realizacja będzie wspierała dodatkowo te z regionalnych czynników rozwojowych, które mogą zapewnić lepsze wykorzystanie potencjałów regionalnych do wzrostu i kreowania zatrudnienia, będą przygotowywane w zależności od ustaleń Kontraktu terytorialnego.

Cel 2 - związany z wsparciem działań wyrównawczych, z założenia dotyczy wyodrębnionych obszarów problemowych, do których kierowany jest zestaw działań restrukturyzacyjnych i

¹²⁰ Patrz rozdział 7.

¹²¹ 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.

¹²² W ramach polityki spójności szacunkowa kwota transferów do Polski obliczana przy zastosowaniu dotychczasowej metodologii tzw. Berlińskiej mogłaby wynieść około w latach 2014 -2020 ok. 100 mld Euro a w ramach wsparcia dla obecnego priorytetu IV rozwoju obszarów wiejskich (obecnie w ramach WPR) ok. 21 mld. EUR.

poprawy dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych. Oceniając, że procesy marginalizacji dotyczą ograniczonego terytorium Polski zakłada się, że na realizację celu przeznaczone zostanie od 30 do 40% środków w ramach polityki regionalnej. Alokacja sum na programy regionalne będzie w ramach celu 2 wynikiem ustaleń negocjacji Kontraktów terytorialnych.

Relatywnie najniższy poziom wsparcia w ogólnej puli polityki regionalnej będzie udziałem celu 3 KSRR zmierzającego do usprawnień realizacji polityki publicznych o znaczeniu terytorialnym.

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 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) oraz wyników procesu terytorializacji polityk sektorowych.

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.

Zgodnie z zakładaną decentralizacją zarządzania środkami na politykę regionalną najwięcej środków publicznych (budżet państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego, środki UE) zostanie przeznaczonych na realizację programów regionalnych (nie mniej niż 70%).

Celem umożliwienia sprawnego zarządzania i monitorowania, programy o najbardziej kompleksowym charakterze, realizowane z poziomu krajowego powinny angażować ilość środków proporcjonalną do obszaru ich interwencji. W związku z powyższym najwięcej środków zostanie przeznaczonych na realizację Krajowego Programu na rzecz Konkurencyjności, ze względu na jego interwencję na obszarze całego kraju oraz przewidywane zaangażowanie w jego realizację środków w ramach Funduszu Spójności. Drugim, co do wielkości alokacji, instrumentem będzie program dla Polski Wschodniej, obejmujący obszar 5-ciu województw, z możliwością poszerzenia jego obszaru interwencji¹²³.

Rezerwy efektywnościowe

W ramach realizacji wszystkich celów przewiduje się, zgodnie z założeniami wzmocnienia 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 roku 2011, przed zawarciem pierwszych Kontraktów terytorialnych, będą one uruchomione na podstawie oceny dokonanej przez strony Kontraktu terytorialnego.

Założenia co do zasad współfinansowania programów i projektów

Różnicowanie poziomu współfinansowania programów i projektów w ramach KSRR ma zapewnić:

- koncentrację środków finansowych na najbardziej pożądanym z punktu widzenia celów strategii przedsięwzięciach,
- uwzględnienie stopnia opłacalności ekonomicznej planowanych inwestycji, jak też zasad pomocy publicznej,

¹²³ Patrz rozdział: System realizacji.

- wyrównanie dostępu do zewnętrznego finansowania przedsięwzięć rozwojowych podmiotom publicznym dysponującym ograniczoną możliwością i finansowania inwestycji za pomocą kredytów,
- zwiększanie zainteresowania beneficjentów szczegółową oceną przeżywalności ekonomicznej różnych inwestycji po ustaniu dofinansowania zewnętrznego.

Wielkość wsparcia będzie uzależniona od stopnia koncentracji problemów społeczno-gospodarczych na dany terytorium.

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 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 mogą także uzyskać wyższe dofinansowanie w ramach celu 1. Należą do nich projekty dotyczące wsparcia sektora naukowo-badawczego, projekty z zakresu efektywności energetycznej i dywersyfikacji źródeł energii.

Wysokość wsparcia dla projektów podlegających zasadom przyjętym dla pomocy publicznej określa przygotowane programy pomocowe.

Dokładny opis pułapów 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 województw¹²⁴.

¹²⁴ Dystrybucja środków w ramach programów regionalnych będzie uzależniona od:

- liczby populacji, natomiast rodzaj interwencji będzie dostosowywany do specyfiki i potrzeb każdego z obszarów (w przypadku celu 1),
- wyceny problemów opisanych w celu 2 (m.in. obszary o najniższym poziomie rozwoju, zapóźnione, obszary wiejskie) wyznaczone w oparciu o procentowy udział problemów na obszarach, które nie zostaną objęte interwencją w ramach programów krajowych (w przypadku celu 2).

Spis rysunków, tabel oraz map

| | |
|---|-----|
| Rysunek 1. Strategiczny dylemat polityki regionalnej | 14 |
| Rysunek 2. Zmiana PKB per capita na poziomie podregionów (NTS III) w obszarach zurbanizowanych, w latach 2000-2006 | 22 |
| Rysunek 3. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym w województwach na tle UE-27, w latach 2000-2008 | 31 |
| Rysunek 4. Dynamika zmian osób z wykształceniem wyższym w polskich województwach | 32 |
| Rysunek 5. Schemat przebiegu negocjacji Kontraktu terytorialnego | 117 |
| | |
| Tabela 1. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej | 9 |
| Tabela 2. System realizacji celów KSRR wraz z przyporządkowanymi instrumentami po roku 2013 | 110 |
| | |
| Mapa 1. PKB per capita UE (2006 r.) | 12 |
| Mapa 2. PKB w województwach w latach 2000-2006 | 12 |
| Mapa 3. PKB w podregionach w latach 2000-2006 | 13 |
| Mapa 4. Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu (MEGA) o znaczeniu globalnym, europejskim, krajowym i międzynarodowym | 15 |
| Mapa 5. Obszary miejskie najważniejsze dla rozwoju regionalnego | 16 |
| Mapa 6. Średnia wartość PKB per capita w cenach bieżących na poziomie NTS II mniejsza niż 80 % średniej krajowej | 18 |
| Mapa 7. Średnia wartość PKB per capita w cenach bieżących na poziomie NTS III mniejsza niż 75 % średniej krajowej | 19 |
| Mapa 8. Obszary wiejskie o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej | 20 |
| Mapa 9. Obszary przygraniczne | 22 |
| Mapa 10. Obszary o najniższej dostępności drogowej | 24 |
| Mapa 11. Uczestnictwo polskich zespołów badawczych w VI Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej (ilość zespołów badawczych oraz wartość przyznanych grantów w mln euro) | 25 |
| Mapa 12. Atrakcyjność inwestycyjna podregionów dla działalności zaawansowanej | 26 |
| Mapa 13. Zmiany liczby ludności w województwach w latach 2000-2006 w tys. mieszkańców | 28 |
| Mapa 14. Indeks podatności na zmiany demograficzne (prognoza do roku 2020) | 29 |
| Mapa 15. Prognoza zmian ludnościowych Polski w latach 2008-2020 w tys. mieszkańców (uwzględniająca urodzenia, zgony i migracje) | 29 |
| Mapa 16. Procentowy udział osób z wyższym wykształceniem w stosunku do całości populacji w wieku 25-64 lat – prognoza 2020 r. | 32 |
| Mapa 17. Indeks podatności na zmiany klimatyczne; dane uśrednione, między 0 a 1. | 34 |
| Mapa 18. Infrastruktura energetyczna, potencjał OZE i niedobory | 36 |
| Mapa 19. Udział obszarów chronionych w powierzchni ogółem 2008 r. | 38 |
| Mapa 20. Autostrady i drogi dwujezdniowe 2008 rok. | 40 |
| Mapa 21. Kierunki realizacji celu 1 KSRR. | 59 |
| Mapa 22. Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej na rzecz restrukturyzacji obszarów o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. | 74 |
| Mapa 23. Przybliżony obszar strategicznej interwencji polityki regionalnej dla poprawiania dostępu do dóbr i usług publicznych decydujących o perspektywach rozwojowych na obszarach wiejskich. | 75 |
| Mapa 24. Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej z poziomu krajowego w odniesieniu do obszarów przygranicznych (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów przy zewnętrznej granicy UE). | 84 |
| Mapa 25. Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej na rzecz zwiększenia dostępności do ośrodków wojewódzkich | 85 |