

ZAŁĄCZNIKI DO PROJEKTU
KRAJOWEJ STRATEGII ROZWOJU REGIONALNEGO 2010-2020:
REGIONY, MIASTA, OBSZARY WIEJSKIE

Warszawa, wrzesień 2009 r.
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

SPIS TREŚCI

1. Przebieg prac nad Krajową strategią rozwoju regionalnego	3
2. Harmonogram prac nad przygotowaniem i wdrożeniem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.....	8
3. Trendy zmian polityki regionalnej - w kierunku nowego paradygmatu.....	10
4. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej.....	18
5. Najważniejsze wewnętrzne potencjały województw	72
6. Aneks statystyczny	79

1. Przebieg prac nad Krajową strategią rozwoju regionalnego

Identyfikacja refleksji do dyskusji

W pierwszym etapie prac nad KSRR podjęto próbę zidentyfikowania najważniejszych problemów aktualnego systemu polityki regionalnej w Polsce oraz potencjalnych obszarów do refleksji. Skoncentrowano się na kwestiach związanych z budową nowego systemu polityki regionalnej prowadzonej przez państwo, a więc na aspektach krajowej polityki regionalnej.

Wśród najważniejszych obszarów charakteryzujących politykę regionalną, które poddano refleksji, wskazano m.in.:

- określenie miejsca polityki regionalnej państwa w polityce rozwoju,
- znalezienie kompromisu między polityką wyrównywania i polityką konkurencyjności,
- wykorzystanie *know-how* europejskiej polityki spójności we wszystkich obszarach krajowej polityki regionalnej,
- trudności w zapewnieniu koordynacji polityki regionalnej z polityką przestrzenną,
- brak wyrazistej specyfiki potrzeb i uwarunkowań regionalnych w Regionalnych Programach Operacyjnych,
- niepełny proces decentralizacji systemu polityki rozwojowej, w tym polityki regionalnej,
- konieczność zdefiniowania nowych ról uczestników polityki regionalnej i powiązań instytucjonalnych,
- słabość koordynacji działań podejmowanych na szczeblu centralnym i regionalnym,
- niedookreślony zakres i granice polityki rozwojowej na poziomie sektorowym i regionalnym,
- brak systemowego monitorowania i analizowania zmian sfery realnej w przekrojach terytorialnych jako skutek działań polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej,
- brak dokumentu programującego politykę regionalną państwa,
- niewystarczająca troska o efektywność instrumentów polityki regionalnej,
- potrzeba nowego spojrzenia na dotychczasowe kontrakty wojewódzkie oraz weryfikacji palety instrumentów polityki regionalnej,
- weryfikacja podejścia do problematyki obszarów wiejskich.

Efektem tego etapu prac był dokument: Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej – refleksje do dyskusji¹.

Badania ankietowe

Równoległe do prac nad dokumentem problemowym określającym refleksje do dyskusji, przeprowadzony został cykl badań ankietowych dotyczących pożądaných kierunków zmian polityki regionalnej państwa skierowanych do urzędów marszałkowskich oraz resortów właściwych. Celem ankiet było zainaugurowanie oraz ukierunkowanie dyskusji nad nowym modelem polityki rozwoju regionalnego, widzianym z różnych perspektyw. Ankietę skierowaną do urzędów marszałkowskich podzielono na siedem, a do ministerstw na pięć następujących bloków tematycznych. Część wspólną stanowiły

- podstawy formalno-prawne prowadzenia polityki regionalnej,
- strategiczne cele polityki regionalnej państwa,
- decentralizacja systemu polityki rozwojowej, w tym polityki regionalnej,
- instrumenty polityki regionalnej,
- zakres i granice polityki rozwojowej na poziomie sektorowym i regionalnym

Ankieta skierowana do urzędów marszałkowskich rozszerzona była o:

¹ Czerwiec 2008r , http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/

- wymiar i powiązania instytucjonalne,
- rozwój statystyki regionalnej.

Ponadto powyższe bloki tematyczne obu ankiet zostały uzupełnione o propozycje niezbędnych tematów ekspertyz w badanym obszarze oraz o możliwość wyrażenia opinii i komentarzy dotyczących kwestii, które nie zostały w nich uwzględnione.

W każdym ze wspomnianych wyżej obszarów tematycznych ankiet skierowanych zarówno do urzędów marszałkowskich, jak i resortów, sformułowane zostały szczegółowe pytania, wyznaczające kierunek rozważań, wokół których koncentrowały się uwagi i sugestie udzielających odpowiedzi.

W oparciu o ankiety przygotowane przez Urzędy Marszałkowskie oraz właściwe resorty sporządzony został *Raport podsumowujący wyniki badania ankietowego*. Ze względu na brak stanowisk lub brak wyczerpujących odpowiedzi niektórych resortów oraz niewielkie zaangażowanie w późniejsze prace przedstawicieli administracji rządowej w stosunku do aktywnego uczestnictwa przedstawicieli samorządów wojewódzkich, do ministrów właściwych zostało skierowane drugie, uzupełniające badanie ankietowe.

Efektem tego etapu prac był dokument *Nowa koncepcja polityki regionalnej – raport podsumowujący wyniki badania ankietowego*².

Tematyczne grupy robocze

Wnioskiem z wyrażonych w ankietach stanowisk była potrzeba dalszych prac w tym zakresie. Niezbędna była przy tym ścisła współpraca zarówno ze wszystkimi regionami, jak również ministerstwami, tak by możliwe było wypracowanie wspólnego i satysfakcjonującego wszystkie strony rozwiązania w odniesieniu do poszczególnych kwestii problemowych. W tym celu MRR powołało tematyczne grupy robocze, których zadaniem było wypracowanie projektu koncepcji w następujących obszarach:

- I. Cele i zasady polityki regionalnej państwa,
- II. Najefektywniejszy zakres podziału kompetencji w ramach realizacji polityki rozwoju (podział polityki rozwoju sektor/region, linia demarkacyjna, efektywny poziom dostarczania dóbr),
- III. *Multi-level governance* oraz finansowanie polityki regionalnej,
- IV. Efektywność polityki regionalnej, weryfikacja instrumentów polityki regionalnej, w tym kontraktów wojewódzkich.

Do prac w grupach zaproszeni zostali przedstawiciele urzędów marszałkowskich (którym powierzono pełnienie funkcji ich Przewodniczących), oraz przedstawiciele właściwych resortów i Kancelarii Premiera Rady Ministrów. Wszystkie grupy podjęły intensywne wysiłki, zmierzające do wykonania zadania, zwińczeniem których było przygotowanie raportów końcowych.

Materiał w większym stopniu odzwierciedlał wizje koncepcji nowej polityki regionalnej państwa prezentowanej przez województwa, uwagi na stosunkowo niewielkie, w stosunku do aktywnego uczestnictwa przedstawicieli samorządów wojewódzkich, zaangażowanie w prace przedstawicieli administracji rządowej.

Efektem tego etapu prac był dokument: *Nowa koncepcja polityki regionalnej – wnioski z prac tematycznych grup roboczych*³.

Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego

Częstkowym zwińczeniem prac było przygotowanie dokumentu *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, który Rada Ministrów zaakceptowała 16

² Czerwiec 2008 r., http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/

³ Czerwiec 2008 r., http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/

grudnia 2008 r. W przygotowaniu *Tez i założeń do Krajowej strategii rozwoju regionalnego* wykorzystany został dorobek prac poprzedzających m.in. materiał problemowy *Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej – refleksje do dyskusji*, wyniki badania ankietowego, skierowane do ministerstw oraz samorządów wojewódzkich oraz wyniki prac grup roboczych złożonych z przedstawicieli ministerstw, samorządów wojewódzkich oraz środowisk naukowo-eksperckich. Celem dokumentu *Tez i założeń do Krajowej strategii rozwoju regionalnego* było przedstawienie głównych kierunków myślenia o polityce regionalnej oraz filozofii, która przyświeca konstruowaniu KSRR

Prace eksperckie i warsztatowe

Wyniki prac grup roboczych pokazały obszary tematyczne wymagające dodatkowej, pogłębionej analizy. W celu realizacji tego zadania przyjęty został zmodyfikowany sposób prac. Wykorzystując zdobyte doświadczenia, przyjęto konwencję prac warsztatowo-seminaryjnych w grupie eksperckiej: węższej, złożonej z praktyków i naukowców oraz rozszerzonej, złożonej z przedstawicieli samorządów wszystkich województw. Założono, że poszczególne tematy będą opracowywane przez eksperta z danej dziedziny, następnie poddane dyskusji: najpierw w wąskiej eksperckiej grupie, w celu dopracowania proponowanych rozwiązań, tak by w dalszej kolejności możliwa była merytoryczna dyskusja z praktykami polityki regionalnej – przedstawicielami samorządów. W rezultacie, poszczególne tematy (których wykaz znajduje się poniżej) omawiano podczas kilku kolejnych spotkań eksperckich w wąskim gronie, a następnie grupując je w bloki podczas spotkań warsztatowych w gronie rozszerzonym.

Efektem tego etapu prac jest zbiór naukowych referatów, które były przedmiotem dyskusji w ramach cyklicznych, warsztatowych spotkań grupy ekspertów - publikacja: *Koncepcja nowej polityki regionalnej – ekspertyzy*⁴.

Odrębnym tematem, któremu poświęcone zostały prace specjalnej grupy było zagadnienie identyfikacji i delimitacji obszarów strategicznej interwencji (OSI). Efektem prac grupy jest raport „Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych/strategicznej interwencji w Polsce”, którego integralnymi elementami są typologia OP/SI oraz wnioski i rekomendacje dla polityki skierowanej wobec OP/SI.

Prace analityczne

Opracowano dokument *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*⁵, w którym w kompleksowy sposób podsumowano ostatnie 10 lat istnienia regionów w obecnym kształcie. Raport opisuje czynniki wpływające na zróżnicowanie województw. Przeanalizowano w nim trendy rozwojowe w głównych obszarach życia społecznego i gospodarczego, a zakres tematyczny tej analizy dotyczy infrastruktury transportowej, środowiskowej i komunalnej, dostępności usług publicznych, zdolności instytucjonalnej administracji publicznej, struktury inwestycji, innowacyjności przedsiębiorstw, zaawansowania w budowie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, aktywności zawodowej ludności i wykorzystania kapitału społecznego.

Zorganizowane konferencje i seminaria⁶

- 22 kwietnia 2008 r. - rozpoczęcie szerokiej, społecznej debaty na temat zmian w koncepcji polityki regionalnej, prezentacja refleksji do dyskusji oraz wyników pierwszego badania ankietowego,
- 17 czerwca 2008 r. - prezentacja materiału: Wnioski z prac tematycznych grup roboczych,
- 4 sierpnia 2008 r. – prezentacja stanowisk ministerstw zawartych w drugiej turze badania ankietowego,

⁴ Druk w przygotowaniu

⁵ www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Rozwoj_regionalny_w_Polsce_raport_2009_05_11_ver_druk_220509.pdf

⁶ Z udziałem przedstawicieli administracji rządowej, samorządowej, środowisk naukowych oraz partnerów społeczno-gospodarczych.

- 16 października 2008 r. – konsultacje wstępnego projektu Tez i założeń do Krajowej strategii rozwoju regionalnego,
- 13 listopada 2008 r. Prezentacja przeglądu terytorialnego. Polska. OECD
- 8 grudnia 2008 r. - Polityka regionalna w aspekcie wspólnotowym i krajowym - prezentacja wybranych raportów dotyczących polityki regionalnej przygotowanych przez EORPA⁷,
- 17 lutego 2009 r. - Polityka regionalna. Trendy zmian i nadchodzące wyzwania. Prezentacje: trendów rozwojowych polskich regionów do roku 2020 oraz geografii polskiego kryzysu,,
- 19 lutego 2009 r. – prezentacja raportu Banku Światowego
- 22 maja 2009 r. - Regiony - wczoraj, dziś, jutro. Tendencje i perspektywy rozwoju, prezentacja raportu przygotowanego przez MRR

Odbyte robocze warsztaty i spotkania eksperckie:

- 2 – 3 czerwca 2008 r. - prezentacja wyników prac tematycznych grup roboczych,
- 26 września 2008 r. – prezentacja wstępnego projektu Tez i założeń do Krajowej strategii rozwoju regionalnego,
- 5 - 6 listopada 2008 r. – spotkanie warsztatowe szerokiej grupy eksperckiej
- 9 grudnia 2008 r. - podsumowanie oraz ocena skuteczności i efektywności polityki spójności w okresie programowania 2004-2006 – wnioski. Polityka rozwoju na poziomie regionalnym,
- 12-14 stycznia 2009 r. – spotkanie warsztatowe szerokiej grupy eksperckiej
- 12 lutego 2009 r., 10 marca 2009 r., 27 marca 2009 r.– spotkanie eksperckie
- 7 – 8 kwietnia 2009 r. - spotkanie warsztatowe szerokiej grupy eksperckiej cele i modele polityki regionalnej: propozycje dla Polski Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich
- 15-16 czerwca 2009 r. spotkanie warsztatowe szerokiej grupy eksperckiej Monitorowanie Strategii Rozwoju Województwa, wstępna prezentacja projektu KSRR

Tematy omawianych podczas spotkań ekspertyz:

- Analiza wybranych działań antykryzysowych władz publicznych na świecie. Wnioski dla prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, dr Tomasz Grzegorz Grosse Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Spraw Publicznych
- Cele i zasady polityki regionalnej państwa, dr Tomasz Grzegorz Grosse, Instytut Studiów Politycznych PAN
- Cele polityczne, wyzwania i priorytety UE w perspektywie 2013-2020 jako realizacja w ramach wspólnotowych polityk, prof. Jacek Szlachta, Szkoła Główna Handlowa; prof. Janusz Zaleski, Politechnika Wroclawska
- Kompetencje i rola poszczególnych poziomów realizujących politykę regionalną z uwzględnieniem aspektu zależności hierarchicznych a multilevel governance, dr Marek Kozak, EUROREG, Uniwersytet Warszawski
- Krajowa polityka regionalna a instytucje otoczenia biznesu, Danuta Jabłońska
- Model instytucjonalny dla prowadzenia polityki regionalnej z uwzględnieniem zasady partnerstwa prof. Jacek Szlachta, SGH; prof. Janusz Zaleski, Politechnika Wroclawska

⁷ Ośrodek badawczy - European Regional Policy Research Consortium

- Obserwatoria polityki rozwoju jako element systemu strategicznego zarządzania regionem, Jacek Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
- Rola i miejsce instytucji wspierających rozwój regionalny, przy wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń z funkcjonowania tego typu podmiotów oraz postulowane kierunki zmian, Mirosław Marek
- Rola instytucji wspierających rozwój regionalny (w tym agencji rozwoju regionalnego) w systemie wdrażania nowej polityki regionalnej, prof. Tomasz Parteka, Uniwersytet Gdański, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
- Strategia rozwoju województwa jako instrument strategicznego zarządzania - przykłady dobrych praktyk w województwie warmińsko-mazurskim, Lidia Wójtowicz, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego
- System wdrażania polityki regionalnej z uwzględnieniem roli poszczególnych podmiotów. Budowa mechanizmów koordynacyjnych zapewniających spójność całego systemu, Krystyna Gurbiel
- Trendy rozwojowych regionów – streszczenie, Wojciech Dziemianowicz, Julita Łukomska, Anna Górka, Magda Pawluczuk
- Zasady zawierania i konstrukcja Kontraktu wojewódzkiego w Polsce od 2010r. dr Adam Mikołajczyk, Radomir Matczak, Małgorzata Sobolew, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

Tematy innych, zamawianych na potrzeby KSRR ekspertyz:

- Analiza i ocena algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej, dr Wojciech Misiąg , IBnGR
- Określenie i ocena charakteru, struktury i intensywności polskiego eksportu w kontekście celów polityki regionalnej, na poziomie województw i powiatów w ujęciu dynamicznym, dr Tomasz Komornicki, IGiPZ PAN
- Określenie działań w ramach sektora transportowego, realizujących cele strategiczne Krajowej strategii rozwoju regionalnego, z uwzględnieniem podejścia terytorialnego oraz określenie podziału zadań między szczebel regionalny i rządowy, doc. Tomasz Komornicki IGiPZ PAN
- Określenie najefektywniejszego podziału zadań kompetencji dla realizacji KSRR na szczeblu krajowym i regionalnym w zakresie wsparcia innowacyjności, Danuta Jabłońska
- Rekomendacje dla zasad prowadzenia polityki regionalnej wynikające z analizy algorytmów podziału środków publicznych między województwa, dr Wojciech Misiąg , IBnGR
- Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce, prof. Jerzy Bański, IGiPZ PAN
- Weryfikacja i uzupełnienie szczegółowe celów i działań w ramach sektora transportowego, realizujących cele strategiczne Krajowej strategii rozwoju regionalnego, z uwzględnieniem podejścia terytorialnego oraz określenie podziału zadań między szczebel regionalny i rządowy, doc. dr Tomasz Komornicki, IGiPZ PAN.

2. Harmonogram prac nad przygotowaniem i wdrożeniem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego

Lp.	Przygotowanie dokumentu strategicznego	Termin realizacji
1.	Opiniowanie przygotowanego projektu KSRR wewnątrz MRR oraz przez: przedstawicieli środowiska regionalnego, eksperckiego	II poł. VIII 2009
2.	Opracowanie projektu KSRR w oparciu o zebrane w ww. procesie opinie	II poł. VIII 2009
3.	Rozpoczęcie procesu kompleksowej oceny projektu KSRR (OOŚ, ex-ante)	IX 2009
4.	Debata publiczna nad projektem KSRR: <ul style="list-style-type: none"> – Rozpatrzenie przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju – Spotkania eksperckie – Spotkania regionalne – 16 województw – Spotkani międzyresortowe – Strona www 	IX-X 2009
5.	Przygotowanie wymaganych zmian instytucjonalno-prawnych (ustawa o finansach publicznych, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawa o samorządzie województwa, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ewent. inne), jako załącznik KSRR	do XI 2009
6.	Przekazanie projektu KSRR (uwzględniającego ocenę ex-ante i OOŚ) do rozpatrzenia przez KRM	XI 2009
7.	Opracowanie finalnego dokumentu KSRR i przekazanie do rozpatrzenia przez RM	XI 2009
Lp.	Dokumenty związane z implementacją KSRR wymagające akceptacji Rady Ministrów (RM)	Termin realizacji/ przekazania RM
1.	Przygotowanie projektu wytycznych dotyczących Kontraktu terytorialnego obejmujących procedurę m.in.: <ol style="list-style-type: none"> a. wyznaczania przedsięwzięć priorytetowych na poziomie krajowym i regionalnym, b. ich negocjacji, zawierania i realizacji, c. funkcjonowania mechanizmu uzależniającego przekazywanie środków na realizację Kontraktu od osiągnięcia zakładanych wskaźników d. zasady pilotażu Kontraktu 	do X 2009
2.	Przygotowanie zmian instrumentów polityk sektorowych pozostających w rękach ministrów właściwych oraz funduszy celowych umożliwiających włączenie ich w system koordynacji polityki regionalnej	do XI 2009
3.	Przygotowanie i wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju (rozszerzenie zadań i składu)	do XI 2009
4.	Opracowanie koncepcji funkcjonowania Krajowego Forum Terytorialnego	do XII 2009
5.	Opracowanie zasad podziału środków pomiędzy województwa (w tym algorytm podziału środków, zasady współfinansowania w odniesieniu do obszarów geograficznych i tematycznych oraz rezerwy efektywnościowej)	do XII 2009
6.	Przygotowanie ostatecznej wersji wytycznych dotyczących Kontraktu terytorialnego i przekazanie do zatwierdzenia przez RM	do XII 2009
7.	Przygotowanie propozycji zmian ustaw kompetencyjnych dotyczących samorządów województw i ministrów właściwych	do XII 2009

8.	Opracowanie założeń systemu monitorowania polityki regionalnej, w tym założeń bazy wskaźników monitorowania	do XII 2009
Lp.	Roboczy harmonogram dalszych prac po 2009 roku	
1.	Rozpoczęcie funkcjonowania Krajowego Forum Terytorialnego	I 2010
2.	Przeprowadzenie pilotażu Kontraktu terytorialnego z wybranymi województwami	od I 2010
3.	Opracowanie struktury raportu strategicznego dot. trendów regionalnych i przestrzennych	do III. 2010
4.	Opracowanie struktury raportu rocznego nt. polityki regionalnej i przestrzennej	do III. 2010
5.	Przygotowanie koncepcji systemu wymiany know-how w ramach polityk publicznych o wpływie terytorialnym	do III. 2010
6.	Opracowanie systemu monitorowania polityki regionalnej	do VI. 2010
7.	Wytyczne do przeprowadzania audytu instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych we wdrażanie KSRR na poziomie krajowym i regionalnym	do VI 2010
8.	Opracowanie ostatecznej bazy wskaźników rozwoju regionalnego	2011
9.	Przygotowanie zakresu programów operacyjnych na lata 2014-2020	2011

3. Trendy zmian polityki regionalnej - w kierunku nowego paradygmatu

Teorie rozwoju regionalnego

Dotychczasowe koncepcje rozwoju regionalnego opierają się na dwóch różnych podejściach: teorii rozwoju endogennego (wewnętrznego, oddolnego) oraz teorii rozwoju egzogenego (zewnętrznego, odgórnego, indukowanego)⁸. Powiązanie obydwu podejść (z których jedno zakłada ograniczenie zewnętrznej ingerencji w ramach polityki regionalnej, a drugie dostrzega potrzebę działania z zewnątrz), jako warunku uruchomienia procesów rozwojowych, wymusza zastosowanie różnych działań i różnych instrumentów na poszczególnych poziomach realizacji polityki regionalnej.

Nowa geografia ekonomiczna⁹ będąca kombinacją obydwu teorii, uwzględniająca cechy i tendencje rozwojowe zachodzące na różnych terytoriach jest podstawą filozofii nowej polityki regionalnej. W ujęciu geograficznym mechanizmy rządzące rozwojem uwypuklają korzyści dużych, wysoko wyspecjalizowanych terytoriów charakteryzujących się wykorzystaniem wysokiej technologii, elastycznymi rynkami pracy, Korzyści te polegają na tym, że w ich przestrzeni następuje stały proces rozwijania technologii przez nich wykorzystywanych oraz przyciąganie wyspecjalizowanej kadry, dzięki czemu następuje stałe wzmacnianie tendencji rozwojowych tych terytoriów. Mechanizmy generujące korzyści aglomeracyjne obejmują m.in. możliwość wspólnego użytkowania dóbr publicznych, jak uniwersytety czy laboratoria, korzyści wynikające z większej liczby dostawców i niższych kosztów dóbr pośrednich oraz redukcji ryzyka związanego z szokami rynkowymi. Modele oparte na teorii wzrostu endogenicznego uwzględniające ekonomię innowacji podkreślają, że w takich lokalizacjach może dochodzić do intensyfikacji związków między procesami tworzenia innowacji, procesami tworzenia wiedzy, jej asymilacji i uczenia się. Kapitał ludzki potrzebny do wytworzenia innowacji operuje na sieciach transmisji rozwiniętej wiedzy i szkoleniach. Ma to istotne przestrzenne implikacje, ze względu na wysokie koszty transakcyjne wiedzy – zwłaszcza w najważniejszych dziedzinach innowacji w gospodarce, wymagających bezpośrednich kontaktów i odpowiednio przygotowanych kanałów instytucjonalnych. Dodatkowo na koncentrację innowacyjnej działalności mają sprzyjające warunki instytucjonalne, wynikające ze zbioru instytucji kształtujących system innowacji i ich jakości.

To właśnie na tych obszarach, przede wszystkim w dużych ośrodkach metropolitalnych wraz z ich zapleczem (obszarami metropolitalnymi), następuje koncentracja działalności gospodarczej i kumulacja wiedzy i tym samym we współczesnym świecie to one są obszarami tworzenia wzrostu i zatrudnienia czyli podstawowych składników rozwoju¹⁰.

Nowa geografia ekonomiczna i teorie rozwoju gospodarczego ukazują istnienie obszarów rdzeni (ang. *core*) i peryferii (ang. *peripheries*), które są rezultatem tendencji aglomeracji (ogólnie postrzeganych jako dobrych dla wzrostu i rozwoju, ze względu na geograficznie uprzywilejowane systemy gospodarcze, które prowadzą ekstensywne innowacje i stale wzmacniają jakość),

⁸ R. Szul, Teorie i koncepcje w polityce regionalnej. Rozwój, region, przestrzeń, praca zb. pod red. Grzegorza Gorzelaka i Anny Tucholskiej, Warszawa 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s.119 Teoria rozwoju egzogenego podkreśla rolę wewnętrznych czynników wzrostu, zwłaszcza postaw społeczeństwa, jego zdolności i zaangażowania do działania oraz umiejętności kreowania rozwoju, zarządzania istniejącymi zasobami i ich przekształcanie we wzrost gospodarczy, a druga teoria warunkuje rozwój koniecznością zainterweniowania czynnikami zewnętrznymi, nadaniem impulsu rozwojowego, bez którego wstąpienie na ścieżkę rozwoju jest bezskuteczne

⁹ Pojawiła się na początku lat 90-tych XX wieku, a za jej prekursora powszechnie uważany jest Krugman, który jako pierwszy przedstawił model ogólnej równowagi przestrzennej alokacji aktywności ekonomicznej (Krugman, 1991). Opracowanie nowej teorii wynikało z potrzeby wyjaśnienia przyczyn długookresowego utrzymywania się lub narastania różnicowań regionalnych, które nie potwierdziły przewidywań teorii regionalnych opartych na neoklasycznym modelu wzrostu, zgodnie z założeniami których nigdy nie powinno dojść do powstania znaczących dysproporcji w rozwoju między regionami.

¹⁰ Na podstawie Cohesion Policy In the European Union: Growth, Geography, Institutions. Report Working Paper of Thomas Farole, Andres Rodriguez-Pose, Michael Stroper. London School of Economics, January 2009, s. 5-6.

nierównego rozłożenia w przestrzeni innowacji, fragmentaryzacji geograficznej procesów produkcyjnych i ich powiązań z rozmieszczeniem zdolności instytucjonalnych.

Uzasadnia to sposób postrzegania terytoriów przez pryzmat ich światowej pozycji innowacyjnej i podział na trzy grupy: obszarów innowacyjnych, obszarów zlokalizowanych dalej od innowacji oraz obszarów położonych najdalej od innowacji. O ich zakwalifikowaniu do konkretnej grupy w największym stopniu decydują: poziom wykształcenia zasobów pracy oraz dostęp do kapitału i instytucji sprzyjających rozwojowi i absorpcji innowacji.¹¹

Wg tej doktryny należy wykorzystywać koncentrację najważniejszych ogniw gospodarczych i przestrzennych tj. układów metropolitalnych i wspierać ich dalszą zdolność do rozwoju. Z drugiej strony, aby umożliwić inicjowanie procesów rozwojowych w obszarach peryferyjnych wymagana jest interwencja w dwóch obszarach. Z jednej strony potrzebne jest dążenie do poszerzenia i wzmocnienia kanałów rozprzestrzeniania rozwoju do obszarów pozametropolitalnych (proces dyfuzji), a drugiej interwencja uzupełniająca powinna być terytorialnie ukierunkowana do tych obszarów, które są zagrożone trwałym regresem i postępującą marginalizacją, nie zaś w odniesieniu do tych, które notują wolniejsze niż inne, ale dodatnie tempo wzrostu.¹²

Rozwój a konkurencyjność

Z pojęciem rozwoju bardzo silnie powiązane jest pojęcie konkurencyjności – rozumianej najczęściej jako zdolność do konkurowania (osiągania i utrzymywania przewag konkurencyjnych) oraz długookresowego, efektywnego wzrostu, a w konsekwencji jako zdolność do rozwoju oraz budowania bogactwa i dobrobytu. Choć tradycyjnie pojęcie konkurencyjności było stosowane w odniesieniu do podmiotów gospodarczych – upowszechniło się także traktowanie konkurencyjności jako cechy układów terytorialnych (państw, regionów itp.). Zgodnie z definicją OECD, konkurencyjność oznacza zdolność firm, sektorów, regionów, krajów czy obszarów ponadnarodowych do generowania relatywnie wysokich przychodów czynników produkcji (pracy, kapitału i technologii) i relatywnie wysokiego poziomu zatrudnienia w warunkach trwałego poddania się konkurencji międzynarodowej¹³. Każde terytorium **posiada własny, często bardzo zróżnicowany zestaw cech składających się na potencjał rozwojowy**.

Wykorzystanie tych zasobów w procesach rozwojowych danego terytorium (regionu czy innego obszaru funkcjonalnego, np. aglomeracji), powoduje zmiany ilościowe – rozumiane jako wzrost gospodarczy, czyli zwiększenie produkcji dóbr i usług wskutek ilościowego zwiększenia wykorzystywanych czynników produkcji oraz poprawy ich efektywności oraz zmiany jakościowe i strukturalne. Zdolność poszczególnych obszarów do konkurowania na rynku krajowym i globalnym jest uzależniona od zdolności do wykorzystania ich specyficznych potencjałów, tzn. od podjętych, przez władze publiczne, działań, które muszą uwzględniać działalność innych aktorów mających wpływ na wywołanie procesów rozwojowych na danym terytorium.

Czynniki rozwoju regionalnego¹⁴

Rozwój regionalny generowany jest przez zespół czynników fizycznych i społecznych. W ogólnym ujęciu czynniki rozwoju można podzielić na: czynniki ekonomiczne (wewnętrzne, zewnętrzne i techniczno-technologiczne), społeczno-kulturowe i polityczne, ekologiczne i przestrzenne. Zbadanie i zrozumienie całego kompleksu czynników, decydujących o konkurencyjności

¹¹ Ibidem.

¹² G. Gorzelak, O krajowej polityce regionalnej, Warszawa, 2006 r.

¹³ M. Kalmut (red.), Konkurencyjność regionów, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 59-60.

¹⁴ W. Kosiedowski (red.), Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 64-65, B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 24-25, M.A. W. Wereska (red.) POLSKA Raport o konkurencyjności 2006. Rola innowacji w kształtowaniu przewag konkurencyjnych.

gospodarek regionalnych, jest podstawą tworzenia efektywnej polityki wspierającej procesy wzrostu gospodarczego i zwiększanie dobrobytu społeczeństwa.

Najważniejszymi wyznacznikami pozycji konkurencyjnej, a zarazem kluczowymi czynnikami rozwoju regionalnego, są na początku XXI wieku: zasoby (ich dostępność, alokacja i produktywność) oraz czynniki instytucjonalne – kategorie składające się na istnienie rozwiniętych, zróżnicowanych i elastycznych struktur gospodarek regionalnych.

Kategoria zasobów warunkujących konkurencyjność terytoriów obejmuje:

- kapitał ludzki i społeczny – determinowany przez strukturę wiekową populacji, wielkość i jakość zasobów pracy, dopasowanie kwalifikacji do zapotrzebowania zgłaszanego przez rynek pracy, strukturę wykształcenia mieszkańców, powiązania sieciowe między podmiotami regionalnymi, lokalnymi, tradycje kulturowe, normy zachowań społecznych i wspólne postawy sprzyjające współpracy;
- wiedzę i innowacyjność – w tym gospodarke opartą na wiedzy (działalność badawczo – rozwojową i współpracę instytucji naukowo-badawczych i szkół wyższych z sektorem przedsiębiorstw, poziom wynalazczości, zaawansowanie technologiczne produkcji), społeczeństwo informacyjne (wykorzystanie technologii informacyjnych przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe), konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw;
- kapitał trwały i finansowy – rozumiany jako poziom i struktura nakładów inwestycyjnych, dostępność źródeł finansowania, w tym bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- zasoby materialne (fizyczne) regionu (jako czynnik konieczny lecz niewystarczający) – obejmujące właściwe zagospodarowanie i ład przestrzenny w rozumieniu infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej, infrastruktury komunalnej i ochrony środowiska, korzystnych warunków środowiska przyrodniczego oraz rezerwy terenów dogodnych dla lokalizacji inwestycji, które zapewniają dostępność komunikacyjną regionu oraz powiązania z krajowym i międzynarodowym układem transportowym.

Kategoria czynników instytucjonalnych warunkujących konkurencyjność struktur regionalnych obejmuje:

- jakość i sprawność administracji publicznej, w tym jakość świadczonych usług publicznych, warunki prowadzenia działalności gospodarczej, metody aktywizacji działalności gospodarczej, otoczenie biznesu;
- zdolność instytucjonalną do zarządzania rozwojem – umiejętność planowania, wdrażania i rozliczania polityk, strategii, programów i projektów rozwojowych.

Nowy paradygmat polityki regionalnej

Rezultaty prowadzenia tradycyjnie rozumianej polityki regionalnej są w ostatnim czasie szeroko i otwarcie kwestionowane¹⁵. Biorąc pod uwagę przykłady z ostatnich kilkudziesięciu lat pochodzące z różnych poziomów planistycznych i wdrożeniowych: wspólnotowego, krajowego (w różnych państwach OECD), sub-krajowego (regionalnego, metropolitalnego, itp.) można zauważyć, że koncepcja polityki regionalnej rozumianej jako polityka publiczna ukierunkowana na wspomaganie rozwoju obszarów strukturalnie słabszych - biedniejszych lub przeżywających trudności z adaptacją do nowych warunków ekonomicznych, przez bezpośrednie transfery finansowe ukierunkowane na przezwyciężanie barier rozwojowych, przeżywa kryzys.

Tradycyjna polityka regionalna nie jest w stanie zapewnić osiągnięcia rezultatów, których politycy i planiści się po niej spodziewali – wyrównywania między regionami poziomu zamożności, konkurencyjności, czy jakości życia.

¹⁵ Porównaj OECD Policy Report przygotowany na spotkanie z krajów członkowskich ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną 31.03.09 w Paryżu.

Selektywna interwencja publiczna na przedsięwzięcia nie wzmacniające endogenicznego potencjału rozwojowego, które nie mają szans na „zakorzenienie się” w regionalnym systemie społeczno-gospodarczym, a tym samym nie zwiększają w spodziewanym stopniu możliwości rozwojowych terytoriów otrzymujących pomoc:

- generując koszty obsługi, które nie mogą być pokrywane ze źródeł wewnętrznych, zwiększają zależność biednych regionów od transferów finansowych z obszarów zamożniejszych,
- zwiększając mobilność osób na skutek interwencji w kapitał społeczny i jakość infrastruktury transportowej, a tym samym wpływając na migracje w poszukiwaniu lepszych miejsc pracy, których region nie jest w stanie zapewnić.

W oparciu o zidentyfikowane unikalne zasoby danego terytorium i jego przewagi lokalizacyjne polityka regionalna przybierać może odpowiedni kształt. Jej wartością dodaną jest możliwość wykorzystania walorów terytorialnego podejścia do tych zagadnień rozwojowych polityk publicznych, które mają istotny wpływ terytorialny. Dzięki oferowanym narzędziom i instrumentom może w bardziej efektywny sposób rozwiązywać problemy rozwojowe, zwiększając dzięki temu skuteczność i efektywność w osiąganiu celów wyznaczanych w ramach polityki rozwoju. Istnieje więc potrzeba zmian zarówno w sposobach wyznaczania celów, jak i określania mechanizmów wykonawczych polityki ukierunkowanej terytorialnie.

Potrzeby zmian dotychczasowego podejścia wynikają z prowadzonych analiz, dokonywanych w ramach UE, podejmowanych przez OECD, a także Bank Światowy. Uświadamiają one potrzeby zmian w zakresie formułowania celów i sposobie implementacji polityki publicznej zorientowanej przestrzennie zarówno na poziomie Wspólnotowym i krajowym.

Dotychczasowym wyznacznikiem kierunków polityki wobec wybranych regionów był poziom rozwoju regionu. Podejście takie operowało na różnicowaniach między regionami, koncentrując się na niwelowaniu różnic strukturalnych między regionami biednymi i bogatymi, bądź pomocy regionom przeżywającym trudności w adaptacji do zmieniających się warunków gospodarczych, lub będących w niedobrej sytuacji geograficznej (obszary przemysłowe, wiejskie, przygraniczne, wyspy i terytoria najbardziej oddalone). Powyższe doświadczenia pokazują, że dotychczasowe działania związane z regulowaniem różnicowań rozwojowych nie są dostatecznie skuteczne w zapewnianiu realizacji założonych celów polityki regionalnej.

Nowy model polityki regionalnej opiera się na założeniu, że szanse rozwojowe tkwią we wszystkich typach regionów, gdzie zlokalizowane są determinanty rozwojowe w różnych układach terytorialnych. Zatem celem interwencji regionalnej jest maksymalizacja wzrostu na poziomie krajowym, dzięki wspieraniu i zachęcaniu każdego regionu do wydobywania, wzmacniania i wykorzystania endogenicznego potencjału wzrostu przy pomocy wewnętrznych lub zewnętrznych zasobów. W nowym paradygmacie polityki regionalnej dużą uwagę poświęca się pojęciu „terytorium”, na którym ogniskują się różnego rodzaju działania stymulujące rozwój. Koncepcje rozwoju, postrzegane przez pryzmat „terytorium”, są ukierunkowane na otoczenie niematerialne, tj. stymulowanie relacji między podmiotami i instytucjami funkcjonującymi w regionach oraz kreowanie powiązań sieciowych w regionach, w oparciu o specyfikę społeczności i otoczenia instytucjonalnego.

Zmiany w sposobie planowania i zarządzania polityką regionalną dotyczą zatem warstwy strategicznej związanej z zakładanymi celami, jak również warstwy implementacyjnej, która w nowym paradygmacie polityki regionalnej oznacza większy nacisk na współpracę między poszczególnymi podmiotami współuczestniczącymi w tworzeniu i realizacji polityki dla osiągnięcia wspólnych celów (*multi-level governance*).

Zintegrowane podejście terytorialne do rozwiązywania problemów rozwojowych (place-based policy)

Nowy paradygmat podkreśla **znaczenie terytorialnego ukierunkowania i osadzenia polityki regionalnej** (*place-based policy*), która w optymalny sposób odpowiada na lokalne uwarunkowania i wykorzystuje lokalny potencjał wiedzy, umiejętności, specjalizacji czy powiązań między poszczególnymi podmiotami. Polega on na wspieraniu (w różny sposób) wszystkich regionów i terytoriów bez względu na ich stopień zamożności.

Zintegrowane podejście do rozwoju dotyczy warstwy programowania interwencji i mechanizmów wdrożeniowych, co umożliwi realizację modelu polityki ukierunkowanej terytorialnie ze względu na pobudzanie wspólnych działań terytoriów (obszary wiejskie, obszary miejskie, dodatkowo zróżnicowane ze względu na pełniące funkcje społeczno-gospodarcze), w którym uczestniczą różni aktorzy mający wpływ na procesy rozwojowe. Zintegrowane podejścia opiera się zatem na systemie wielopoziomowego zarządzania, wykorzystującym współpracę partnerów, ich sieciowanie, w którym bardzo ważną rolę odgrywa koordynacja podmiotów na różnych szczeblach terytorialnych. Zastosowanie zintegrowanych strategii terytorialnych zakłada zorientowanie polityk publicznych na wymiarze terytorialnym procesów rozwojowych, co implikuje potrzebę unifikowania celów i większe powiązanie instrumentów różnych polityk o konsekwencjach terytorialnych dla kompleksowego rozwiązywania problemów rozwojowych i uniknięcia fragmentaryzacji działań. Służy także wzmocnieniu komplementarności inwestycji twardych i miękkich, a tym samym ich trwałości.

Dyskusja na forum OECD¹⁶ potwierdziła coraz silniejsze ugruntowanie nowego paradygmatu polityki regionalnej w większości państw OECD, polegającego przede wszystkim na wspieraniu wszystkich regionów, bez względu na stopień zamożności, w pełnym **wykorzystywaniu ich potencjałów i przewag konkurencyjnych**. Podejście to zostało uznane za najbardziej efektywne w osiąganiu spójności w UE¹⁷, co potwierdza *Reflection paper on future Cohesion Policy* zaprezentowany wiosną przez Komisarz Hübner.¹⁸

Cele – konkurencyjność a wyrównywanie

Rolą nowej polityki regionalnej jest wykorzystywanie i wzmocnianie potencjałów dla rozwoju, przy jednoczesnym dostarczaniu egzogenicznych czynników wzrostu gospodarczego. Dopasowanie działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej do istniejących w określonej przestrzeni (na danym terytorium) czynników wzrostu przyświeca konstruowaniu polityki regionalnej, sposobie jej prowadzenia i kierunku ewolucji tej polityki. Ma to zastosowanie zarówno w stosunku do obszarów generujących największy wzrost w skali kraju, jak również tych, w których z racji istniejących barier rozwój nie następuje w podobnym tempie bądź nie zachodzi wcale. Uruchomienie istniejących w przestrzeni kraju potencjałów i wykorzystanie ich dla zdynamizowania rozwoju regionalnego i osiągnięcia celów rozwojowych poszczególnych regionów oraz wzrostu krajowego, nie będzie efektywne przy wyłącznej interwencji władz samorządowych i podejmowanych przez te władze działaniach i wymaga zewnętrznej interwencji z poziomu centralnego.

¹⁶ Spotkanie Komitetu Polityki Rozwoju Terytorialnego na szczeblu ministerialnym w marcu 2009 r.

¹⁷ Zdaniem KE niwelowanie zróżnicowań regionalnych w ramach polityki spójności nie jest celem samym w sobie, lecz niezbędnym elementem harmonijnego rozwoju europejskiej integracji. F. Barca w swoim raporcie podkreśla, że konwergencja poziomu dochodu per capita może, ale nie musi towarzyszyć zwiększaniu wykorzystania potencjału w poszczególnych regionach ani ograniczaniu zjawiska społecznego wykluczenia. Inne z badań wykazują nawet, że jedynie niewielka część wzrostu w regionach mniej rozwiniętych może być „wytłumaczona” przez procesy catching-up.

¹⁸ Jej refleksja została oparta na dwóch elementach: cechy wyróżniające politykę spójności spośród innych polityk UE (zintegrowane podejście, zdolność mobilizowania właściwych podmiotów w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania, zorientowanie na wymiar terytorialny procesów rozwojowych) oraz zidentyfikowane w badaniu *Regions 2020* nowe zróżnicowania regionalne powstałe pod presją wyzwań globalnych.

Zamiast tradycyjnego oddziaływania na niwelowanie różnicowań regionalnych polityka regionalna, uwzględniając aspekt terytorialny, jest zorientowana na precyzyjnym definiowaniu problemów rozwojowych i identyfikowaniu potencjałów rozwojowych. Wykorzystanie i wzmacnianie zróżnicowanych terytorialnie potencjałów rozwojowych pozwoli wypracować optymalne kierunki działań w ramach polityki rozwoju, które posiadają kontekst regionalny.

W ramach działań służących budowaniu konkurencyjności polityka regionalna interweniuje zatem w wybranych strategicznych ośrodkach posiadających perspektywy rozwojowe i w priorytetowych obszarach tematycznych składających się na czynniki konkurencyjności oraz mogących przynieść największe korzyści.

Natomiast w ramach działań wyrównawczych polityka regionalna ogranicza swoje wsparcie do obszarów mogących stanowić bariery dla rozwoju kraju, w których problemy społeczno-gospodarcze uniemożliwiają uruchomienie procesów rozwojowych. Interwencja kierowana jest na rzecz odkrywania i rozwijania lokalnych potencjałów oraz funkcjonalnych powiązań z ośrodkami wzrostu dla umożliwienia przepływów i absorpcji generowanych tam korzyści. Stanowią one zatem uzupełnienie działań służących konkurencyjności i przyczyniają się do znoszenia barier o znaczeniu krajowym, dzięki czemu zwiększają spójność między wszystkimi regionami kraju.

Zmiana paradygmatu polityki regionalnej związana jest także z dostrzeżeniem większej niż dotychczas roli w rozwoju innych niż KE, rząd i regiony, podmiotów publicznych i prywatnych. Konieczna jest poprawa współpracy władz publicznych, w tym zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym, a także między organami decyzyjnymi a sektorem prywatnym. Dlatego tak ważne w procesie rozwoju regionalnego jest efektywne zarządzanie na wszystkich szczeblach systemu zarządzania wielopoziomowego, które wymaga wzmocnienia systemu instytucjonalnego dla dostarczania obiecanych przez politykę regionalną rezultatów przez silniejsze nastawienie na realizację celów i długofalowe oddziaływanie polityki i jej lepszą operacjonalizację (*delivery level*).

Nowe narzędzia polityki regionalnej

W związku z realizacją polityki regionalnej w nowym kształcie, dostosowania do realizacji polityki regionalnej opartej na mobilizowaniu unikalnych potencjałów i lepszym wykorzystaniu zasobów regionalnych, wymagają jej mechanizmy wykonawcze i środki finansowe. Determinuje to zastosowanie nowych rozwiązań w całościowym systemie realizacji dla usprawniania polityk publicznych ukierunkowanych na terytorium, zarówno na poziomie strategicznym w procesie ich modyfikacji i dalszego kształtowania oraz na poziomie realizacji dla poprawy ich efektywności i wdrażanie przedsięwzięć zintegrowanych.

Wskazuje to na potrzebę zastosowania nowych rozwiązań opartych na kryteriach efektywności, wykonania (*performance-based*) i zorientowanych na osiąganie założonych rezultatów (*results-oriented*), a tym samym wiąże się z potrzebą wprowadzania nowatorskich rozwiązań.

Ze względu na bardzo złożony system realizacji polityki regionalnej i szerokie spektrum zagadnień jakie obejmuje polityka regionalna nowe narzędzia muszą raczej zmierzać w kierunku upraszczania systemu wdrożeniowego, co związane jest z racjonalizacją mechanizmów wykonawczych i większą koncentracją na wąsko określonych priorytetach rozwojowych.

Operacjonalizacja wymiaru terytorialnego polityk publicznych implikuje potrzebę bardzo silnej koordynacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania, tj. różnych podmiotów oraz silniejszego powiązania instrumentów poziomu centralnego, regionalnego i lokalnego (tj. programy, plany, rozwiązania niefinansowe, środki finansowe, w tym prywatne). Zmierza ona w kierunku zastosowania jednolitych instrumentów do tych samych typów terytoriów. Zakładają one również większą elastyczność Kontraktów terytorialnych, ze zwróceniem uwagi na większe ich zorientowanie terytorialne i jako narzędzie realizacji wspólnych przedsięwzięć między stronami systemu wieloszczeblowego. Lepsze ukierunkowanie różnych polityk publicznych o wyraźnym wpływie terytorialnym przyczyniające się do większej synergii działań może sprzyjać bardziej

racjonalnemu wydatkowaniu w ich ramach środków i większej skuteczności w osiąganiu założonych celów.

W procesie realizacji i poprawy polityk publicznych włączane są ponadto oceny oddziaływania terytorialnego (*territorial impact assessment, TIA*) zarówno na poziomie instrumentów, jak i projektów. Wykorzystanie ocen oddziaływania terytorialnego w nowej polityce regionalnej w odniesieniu do dokumentów strategicznych (np. strategię) i operacyjnych (np. programy, projekty) oraz pojedynczych projektów pozwala na całościową, pełniejszą analizę wpływu interwencji na terytorium. Wyniki TIA będą wspomagać odpowiedni dobór celów i instrumentów w dalszej perspektywie.

Zróznicowane podejście terytorialne

Na potrzeby lepszego ukierunkowania interwencji publicznej polityka regionalna w większym stopniu postrzega terytorium w sposób funkcjonalny, **bez ograniczenia do sztywnych podziałów administracyjnych** i przez pryzmat specyficznych zasobów bądź problemów w nim występujących. Dzięki temu w stosunku do tego samego typu obszarów administracyjnych może zostać dopasowana do potrzeb interwencja, uwzględniająca funkcje poszczególnych terytoriów i ich powiązania z innymi obszarami (gospodarcze, społeczne, kulturowe, środowiskowe), które celem jest dążenie do sprawnego przebiegu procesów wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej, gwarantującego społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów.

Dlatego nowa polityka regionalna jako podstawowy podmiot, postrzega region, lecz nie rozumiany jako jednostkę administracyjną, a funkcjonalne terytorium. W rezultacie jest ona adresowana nie do władz samorządowych regionów, a do funkcjonalnych regionów.

Wzmocnienie podejścia terytorialnego polega na skoordynowaniu działań w ramach różnych polityk horyzontalnych/sektorowych posiadających wpływ terytorialny i realizacji zintegrowanych przedsięwzięć zauważających różnorodność terytoriów, a ponadto oznacza, że wsparcie kierowane jest do precyzyjnie określonych terytoriów uwzględniających cechy funkcjonalne i bariery rozwojowe, nie obejmujących terytorium całego kraju.

Zarządzanie wielopoziomowe - nowi aktorzy

Polityka regionalna, która jest integralną częścią polityki rozwoju, jest realizowana przez rząd na poziomie centralnym oraz samorząd województwa na poziomie województwa. Ich rola jest kluczowa, gdyż to one, zgodnie z prawem, są odpowiedzialne za realizację polityki regionalnej i celów określonych w dokumentach strategicznych i programowych. Działania podejmowane przez te podmioty mają zasadnicze znaczenie dla osiągania celów polityki regionalnej, ponieważ na ich osiągnięcie składa się ich działalność oraz interwencja szeregu innych podmiotów funkcjonujących w systemie realizacji polityki regionalnej, mająca wpływ na rozwój regionalny. Rząd i samorząd mogą współpracować i zwiększać zaangażowanie innych podmiotów publicznych takich jak władze metropolii, dużych i mniejszych miast, gmin wiejskich oraz partnerów społecznych, gospodarczych, prywatnych inwestorów, których przedsięwzięcia mają istotny i rosnący wpływ na konkurencyjność regionów. Włączenie tych aktorów w realizację polityki regionalnej bardziej terytorialnie zorientowanej jest warunkiem osiągnięcia celów Krajowej strategii rozwoju regionalnego.

Dlatego adresatem sformułowanych na poziomie państwa celów polityki regionalnej jest nie tylko rząd i samorząd jako najważniejsze podmioty uczestniczące w procesie planowania tej polityki, ale inne jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz najważniejsi partnerzy decydujący o rozwoju w różnych skalach terytorialnych.

Jest to możliwe wyłącznie przez zapewnienie w ramach procesu programowania i realizacji polityki regionalnej stałej współpracy między różnymi podmiotami i szczeblami władz publicznych i stworzenie możliwości dialogu opartego na partnerstwie poszczególnych stron. Dotyczy to włączania w większym stopniu niż dotychczas, tzn. na równorzędnych prawach wraz z przydzieleniem obowiązków, ww. partnerów w proces wyznaczania i realizacji celów polityki

regionalnej. Wpływa to na zwiększenie ich odpowiedzialność i podniesienie efektywności działań przez nich podejmowanych. Rezultatem tego jest realizacja na wszystkich poziomach i z udziałem większej liczby podmiotów publicznych i niepublicznych **wspólnie uzgodnionych celów polityki regionalnej państwa**, oraz pośrednio zwiększenie środków przeznaczonych na te cele, dzięki czemu możliwa jest poprawa skuteczności działań realizowanych przez poszczególne podmioty oraz zyskanie przez politykę regionalną wartości dodanej.

Z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń z realizacji polityki regionalnej i polityk UE, wprowadzane rozwiązania służą zwiększeniu efektywności działania sfery administracji publicznej przez uporządkowanie relacji w zakresie planowania i realizacji polityk publicznych na różnych poziomach ich dostarczania. Polega to na uporządkowaniu relacji między rządem i samorządem i innymi aktorami polityki regionalnej, a także czytelnym rozdzieleniu zadań i odpowiedzialności (*accountability*) na poziomie krajowym i regionalnym, w oparciu o najefektywniejszy poziom jej realizacji.

Określając w sposób czytelny kompetencje i odpowiedzialność na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym poszczególnych podmiotów publicznych, polityka regionalna realizowana jest przez odpowiedni dobór instytucji do realizacji określonych zadań, ale umożliwiającą współdziałanie i współodpowiedzialność w tworzeniu i realizacji tej polityki różnych szczebli władz publicznych i partnerów spoza sfery publicznej, zainteresowanych danym obszarem interwencji polityki. Zmobilizowanie wysiłków wszystkich uczestników mogących mieć wpływ na osiągnięcie założonych celów, tj. władz, aktorów (społeczeństwa, elit), ich wiedzy i zasobów jest niezbędne z punktu widzenia efektywności tej polityki. Wymaga to stworzenia możliwości podejmowania partnerstw i porozumień różnych podmiotów publicznych na różnych szczeblach i partnerów prywatnych dla realizacji wielostronnych przedsięwzięć.

Definicja polityki regionalnej i jej miejsce w polityce rozwoju

Polityka regionalna, która stanowi integralną część polityki rozwoju, to świadoma i celowa działalność podmiotów publicznych¹⁹ kształtująca rozwój społeczno-gospodarczy województw.

Rozumiejąc politykę rozwoju jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych przez wszystkie podmioty publiczne w celu zapewnienia strategicznego, trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju i jego województw, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, wojewódzkiej i lokalnej, to polityka regionalna jest tą częścią polityki rozwoju, która jest prowadzona w odniesieniu do dziedzin, w ramach których dominuje podejście terytorialne/przestrzenne²⁰.

Świadoma i celowa działalność podmiotów publicznych jest rozumiana jako zespół uporządkowanych działań, zmierzających do realizacji założonych w dokumentach strategicznych celów, podejmowanych w systemie wieloszczeblowego zarządzania zarówno przez rząd na poziomie centralnym, jak i przez samorząd województwa na poziomie województwa oraz inne podmioty publiczne i niepubliczne.

Sposób prowadzenia polityki regionalnej wynika z jej roli w całości systemu planowania społeczno-gospodarczo i przestrzennego.

Polityka regionalna różni się od innych polityk publicznych tym, że jest ukierunkowana terytorialnie. Uwzględnia ona kontekst przestrzenny rozwoju kraju, różnorodność terytoriów i czynników rozwojowych w nich występujących, dzięki czemu może pokazać najbardziej efektywny sposób ich wykorzystania w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego.

¹⁹ Podmiotami polityki regionalnej są podmioty publiczne, które posiadają w odniesieniu do tej polityki określone prawem kompetencje decyzyjne na szczeblu centralnym i regionalnym.

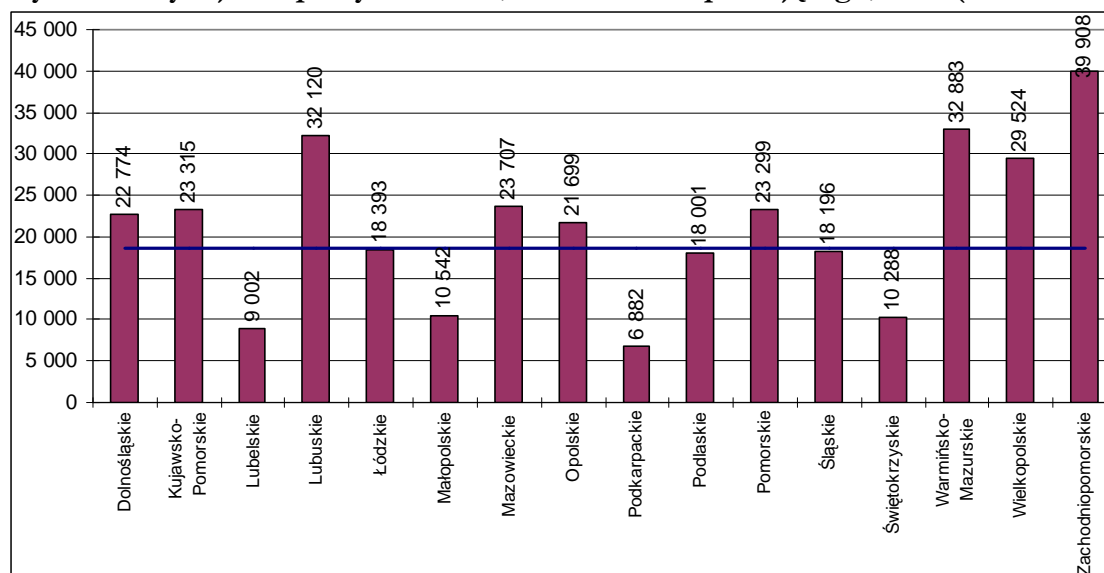
²⁰ Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego, grudzień 2008 r.

4. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej

Analiza przebiegu procesów gospodarczych w Polsce w latach 1999-2007 wskazuje na **silny proces koncentracji** zjawisk w nich zachodzących:

- przyjmując za miarę potencjału gospodarczego województw ich udział w tworzeniu wartości dodanej brutto (WDB) w kraju, w latach 1999²¹-2006²² utrwaliło się **regionalne zróżnicowanie potencjału gospodarczego** Polski, a obserwowany obecnie jego układ powstał w wyniku **wzrostu jego koncentracji w województwach najsilniejszych** (ponad 50% wytworzonej w kraju WDB powstawało w 4 województwach: mazowieckie - 21,6%, śląskie - 13%, wielkopolskie 9,3% i dolnośląskie – 8,1%) oraz dalszego relatywnego osłabienia województw posiadających najmniejszy udział w tworzeniu WDB w Polsce (w 5 „najsłabszych” województwach: opolskie, podlaskie, lubuskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie powstaje **łącznie zaledwie 12,3%** WDB Polski). Udziały poszczególnych województw są zdeterminowane przede wszystkim ich wielkością. Największy wzrost udziału w latach 1999-2006 w tworzeniu WDB w skali całego kraju odnotowało województwo mazowieckie (z 20,2% do 21,6%), a największy spadek miał miejsce w przypadku zachodniopomorskiego (z 4,5% do 4%).

Wykres 1. Wydajność pracy - sektor I, WDB w zł na pracującego, 2006 (Polska 18 632 zł)

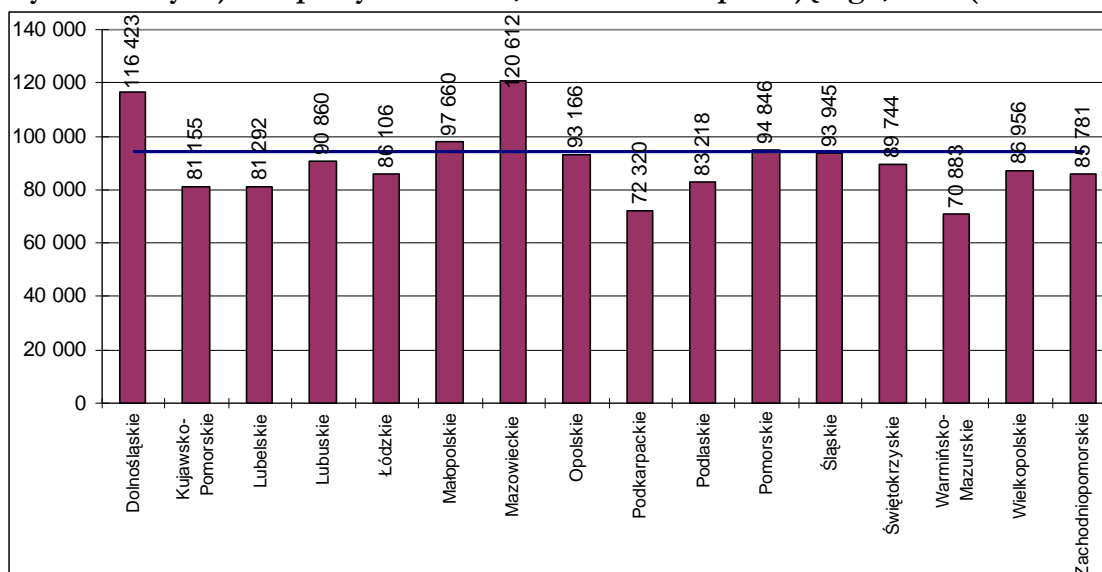


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS.

²¹ Początkowy rok funkcjonowania nowego podziału administracyjnego kraju.

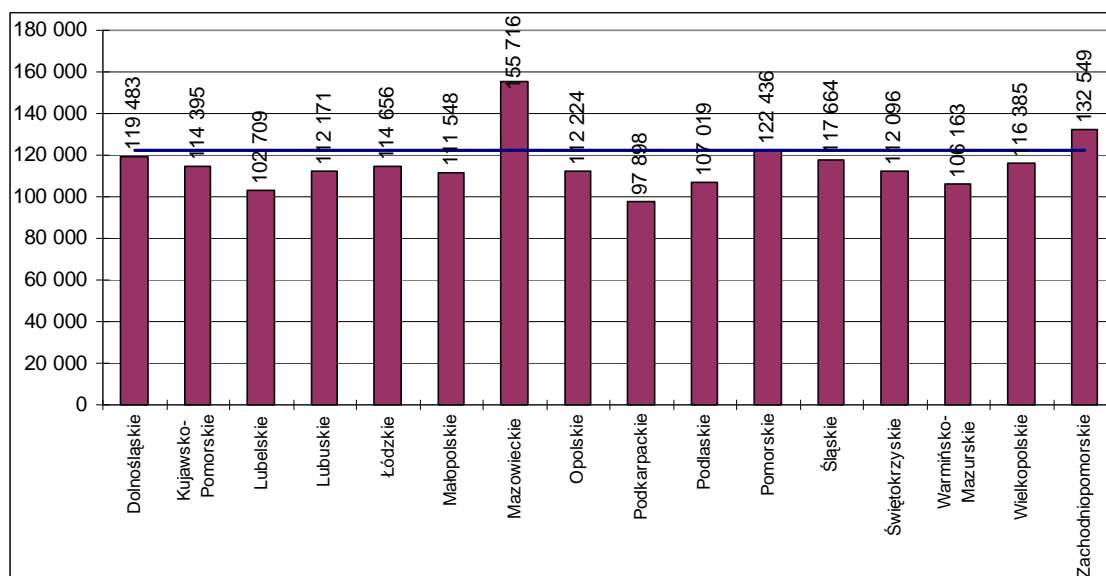
²² Najbardziej aktualne dane dostępne w Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykres 2. Wydajność pracy - sektor II, WDB w zł na pracującego, 2006 (Polska 94 104 zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BANKU DANYCH REGIONALNYCH, GUS.

Wykres 3. Wydajność pracy - sektor III, WDB w zł na pracującego, 2006 (Polska 122 425 zł)

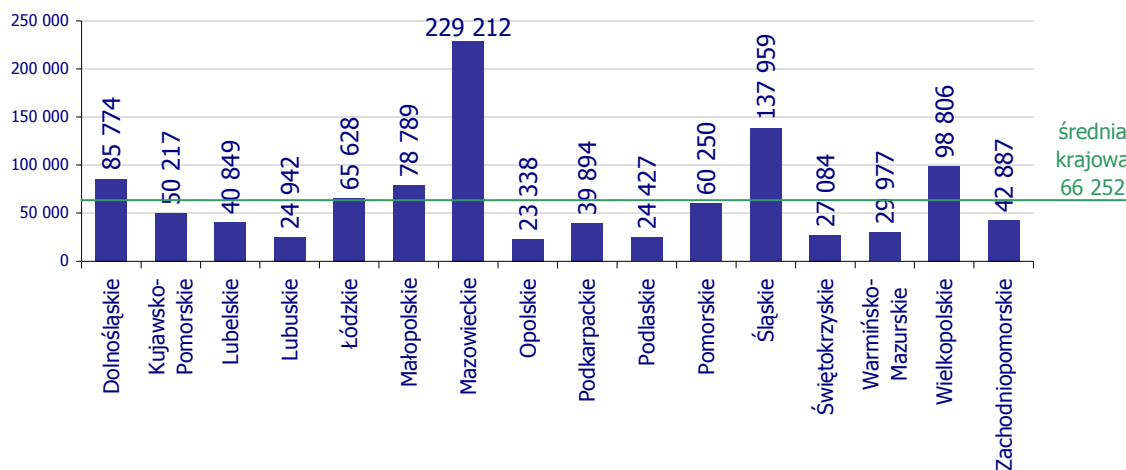


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS.

- tempo wzrostu gospodarczego** w latach 1999-2007 mimo wahań było **bardziej** (średnie tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) w latach 2000-2007 wyniosło 4,1% (w latach 2000-2003 – 2,7%, a w latach 2004-2007 – 5,4%). **Sprzyjało** to **konwergencji zewnętrznej**, tj. zmniejszeniu dystansu dzielącego nasz kraj od UE. W rezultacie PKB liczony w PPS *per capita* w Polsce wzrósł z 49% przeciętnej UE-27 w 1999 r. do 55% w 2008 r. Wzrost gospodarczy (przyspieszony w okresie poakcesyjnym) odnotowały wszystkie województwa. **Liderami były województwa:** mazowieckie, a następnie wielkopolskie i małopolskie, a także - dzięki znacznemu przyspieszeniu w latach 2004-2006 - dolnośląskie. Zmiany, jakie zaszły w wyniku tych różnokierunkowych procesów, nie były na tyle silne, aby spowodować istotne przesunięcia pozycji tych województw w rankingu zamożności (poziom PKB *per capita*). Czołowe pozycje niezmiennie zajmują województwa z dużymi aglomeracjami miejskimi, o wysokim poziomie rozwoju, generującymi

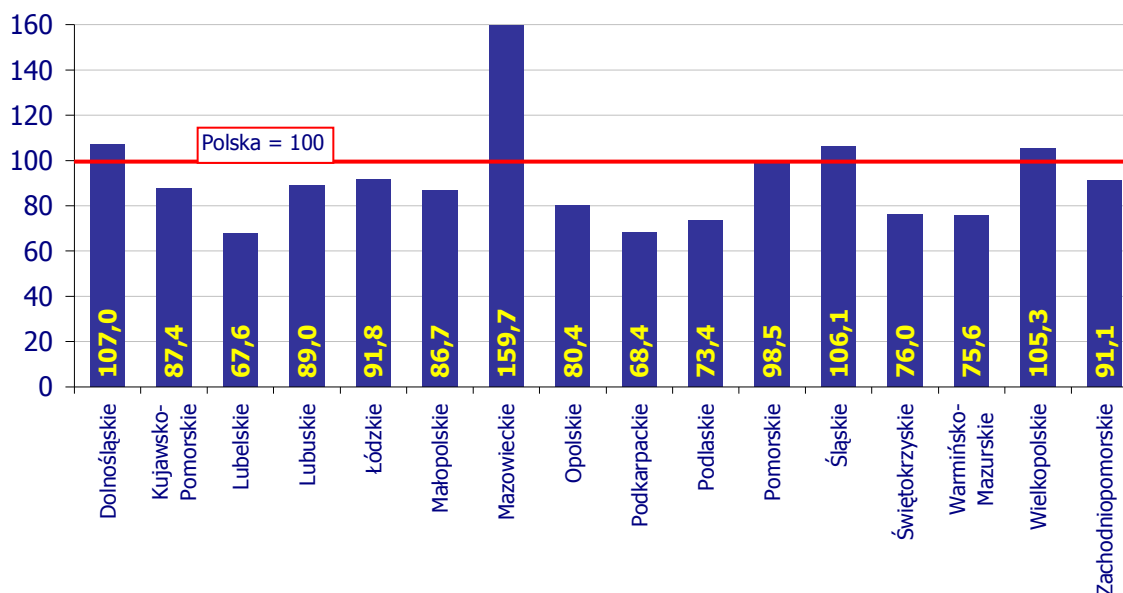
szybszy wzrost gospodarczy²³. Charakteryzują się one bardziej zróżnicowaną strukturą gospodarki, lepszą dostępnością komunikacyjną, wyższymi zasobami i jakością kapitału ludzkiego, większą atrakcyjnością inwestycyjną. Na przeciwległym krańcu plasowały się najwolniej rozwijające się: województwo **zachodniopomorskie**, którego poziom rozwoju *per capita* w 1999 r. przekraczał jeszcze średnią krajową, ale w kolejnych latach spadł poniżej (do poziomu ok. 91%), **opolskie** – głównie za sprawą bardzo słabego wzrostu w latach 2000-2003 oraz **pięć województw** tzw. **Polski Wschodniej**: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz świętokrzyskie. Województwa te cechuje peryferyjne położenie, zarówno w kraju, jak i w UE.

Wykres 4. PKB ogółem 2006 r. (w mln zł)



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

Wykres 5. PKB *per capita* w 2006 r. (Polska = 100, w%)

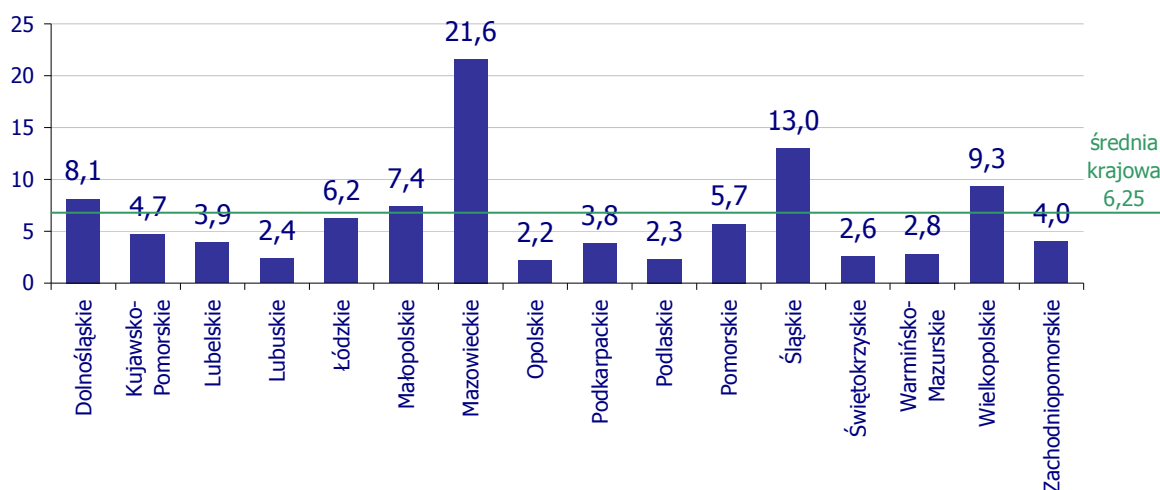


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS.

²³ Zgodnie z tendencją („duże miasta siłą napędową”) obserwowaną w krajach UE i OECD, Investing for Growth: Building Innovate Regions Background Report OECD, March 2009.

- dystans województw w stosunku do średniej UE** w przypadku wszystkich – poza zachodniopomorskim **zmałał**, jednak skala tego zmniejszenia była zróżnicowana, wahając się od 0,8 p.p. (lubelskie) do 7,6 p.p. (mazowieckie). Poziom rozwoju województwa mazowieckiego w 2006 r. sięgał już 84%, a dolnośląskiego, pomorskiego, śląskiego i wielkopolskiego znacznie przekraczał 50% średniej UE. Żadne z województw Polski Wschodniej – mimo generalnej lecz niewielkiej poprawy (przeciętnie ok. 1,4 p.p.) – nie przekroczyło jeszcze 40% tej średniej. Na tle innych regionów UE-27 poprawa ta była jednak niewielka, o czym świadczą pozycje zajmowane przez województwa w corocznych rankingach regionów wg wskaźnika konwergencji gospodarczej. W 2006 r., w porównaniu z 1999 r., tylko województwo mazowieckie zajmowało lepszą lokatę, zaś w porównaniu z 2003 r. bardzo niewielki „awans” odnotowały: dolnośląskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie i opolskie. Pięć województw Polski Wschodniej stale plasowało się wśród 20 najuboższych regionów UE. Zróżnicowanie PKB w Polsce na poziomie NTS II jest niższe od przeciętnego w UE-27²⁴. Współczynnik dyspersji²⁵ w 2005 r.²⁶ wyniósł dla UE27 29,2%, podczas gdy dla Polski 19,1%. Zarówno w latach 2000-2003, jak i w latach 2004-2006 grupa wyżej wymienionych pięciu najbogatszych województw rozwijała się przeciętnie szybciej niż grupa najbiedniejszych województw Polski Wschodniej. W konsekwencji dzielący regiony **dystans pogłębił się**. W 1999 r. PKB *per capita* w pierwszej grupie stanowił 118,3%, zaś w drugiej – 73,9% średniej krajowej, w 2003 r. odpowiednio 118,9% i 74,1%, a w 2006 r. – 120,3% i 71,4%.

Wykres 6. Udział województw w tworzeniu PKB w końcu 2006 r. (w%)



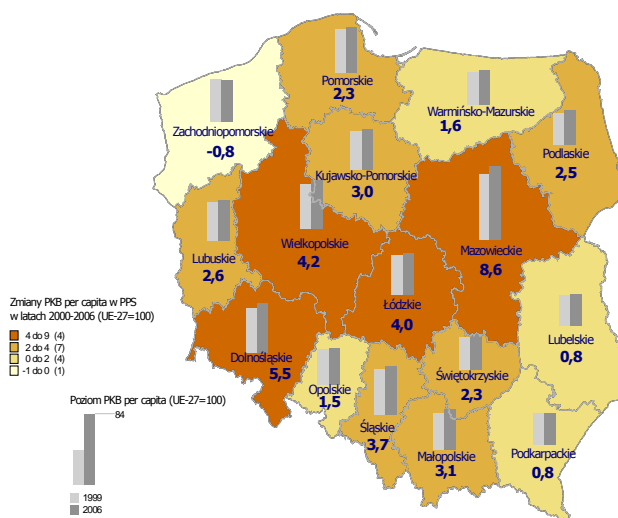
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS.

²⁴ Biorąc pod uwagę poziom rozwoju województw w 1999 r. oraz jego dynamikę w latach 2000-2006 obserwowano 4 rodzaje efektów: wyprzedzania (wyższe od średnich krajowych zarówno poziom, jak i dynamika) tj. mazowieckie, a także dolnośląskie i wielkopolskie, doganiania (niższy poziom i wyższa dynamika) tj. małopolskie, wytracania (wyższy poziom i niższa dynamika) - pomorskie, śląskie, a przede wszystkim zachodniopomorskie oraz obniżania (niższe od średnich krajowych zarówno poziom, jak i dynamika) – pozostałe województwa. Uwzględniając dynamikę w okresie poakcesyjnym i za rok bazowy przyjęć 2003, należałoby zaliczyć lubuskie, opolskie i pomorskie do grupy doganiającej, zaś zachodniopomorskiego – do grupy słabnącej.

²⁵ Obliczany i publikowany przez Eurostat (suma bezwzględnych różnic między regionalnymi a krajowym poziomem PKB per capita ważonych strukturą ludności, w relacji do krajowego poziomu PKB per capita).

²⁶ Wielkości za rok 2006 nie zostały jeszcze opublikowane.

Mapa 1. Zmiany PKB *per capita* w województwach na tle średniej UE w latach 2000-2006 (w %)



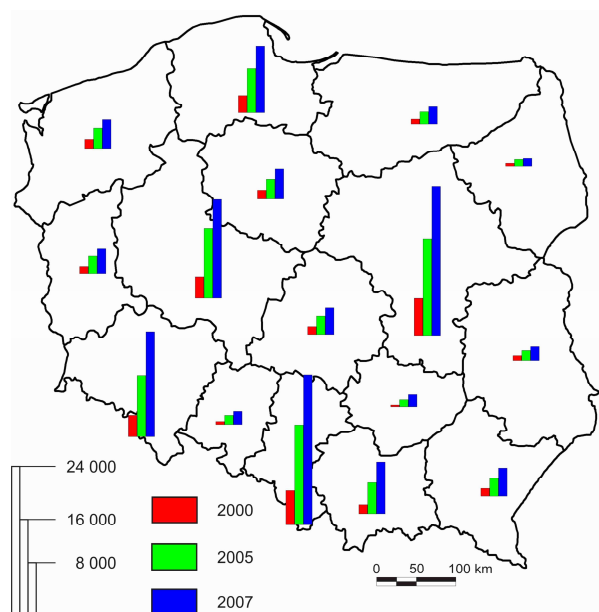
Źródło: Eurostat i obliczenia własne.

- znacznie **bardziej zróżnicowane były procesy rozwojowe** na szczeblu 45 podregionów (NTS III), które w latach 2000-2006 odnotowały wzrost PKB. Najszybciej rozwijał się podregion legnicki (w tempie 7,6% średnio w roku) oraz podregiony-miasta i ich bezpośrednie otoczenie: warszawski (5,8%), wrocławski (5,2%), Kraków (4,8%), poznański (4,7%), Warszawa (4,6%), a także podregion łomżyński (również 4,6%). Najwolniejszą dynamikę miały podregiony: szczeciński (1,5%), białkopodlaski (1,7%), krośnieńsko-przemyski (1,8%), jeleniogórsko-walbrzyski (2%), pilski (2,2%) oraz elbląski (2,3%). W rezultacie w 2006 r. najwyższy poziom rozwoju gospodarczego notowano głównie w podregionach-miastach, tj. Warszawie (302% średniej krajowej i około 158% średniej UE-27), Poznaniu (odpowiednio 202% i około 105%), Krakowie i legnickim (po 160% i około 84%), Trójmieście i Wrocławiu (po 146% i 76%). Najuboższymi podregionami były białsko-podlaski i nowosądecki (po 58% i około 30%) oraz chełmsko-zamojski i krośnieńsko-przemyski (59% i około 31%). Fakt, że tylko 10 (wobec 11 w roku 2000 i 2003) na 45 podregionów plasuje się powyżej średnich, dowodzi znaczącej asymetrii i zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego wg podregionów²⁷. W wyniku relatywnie wysokiego, z reguły wyższego od przeciętnego w UE, tempa wzrostu zmalał dystans wszystkich - poza dwoma podregionami - regionów do średniego poziomu rozwoju UE-27, a więc nastąpiła ich dalsza konwergencja zewnętrzna. Konsekwencją takiego zróżnicowania tempa rozwoju poszczególnych regionów było dalsze pogłębienie istniejących dysproporcji, zarówno międzyregionalnych, jak i wewnątrzregionalnych..
- teza o koncentracji procesów rozwojowych znajduje także odzwierciedlenie w regionalnych wskaźnikach eksportowych. W 2000r. Polskę charakteryzował bardzo nierównomierny wewnętrzny rozkład eksportu, skupiający się w Warszawie, na Górnym Śląsku oraz w niektórych innych ośrodkach regionalnych (Wrocław, Trójmiasto), a także w miastach, które w latach 90-tych były miejscami inwestycji zagranicznych (np. Kwidzyn, Polkowice, Elbląg, Piła, Gorzów Wielkopolski). W ujęciu wojewódzkim oznaczało to dominację 5 województw: mazowieckiego, śląskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego oraz pomorskiego. Jednocześnie znaczące obszary w Polsce wschodniej i centralnej praktycznie nie uczestniczyły w oficjalnej wymianie handlowej (w przypadku regionów wschodnich występował natomiast zapoczątkowany w latach 90-tych eksport bazarowy do krajów

²⁷ Dysproporcje terytorialne Polski na poziomie NTS III, są 6 co do wielkości w obszarze OECD i 4 w UE (po Belgii, Słowacji i Węgrzech).

ościennych). Zmiany jakie zaszły w latach 2000-2005 oraz 2005-2007 spowodowane przede wszystkim szybkim ogólnym wzrostem eksportu w następstwie akcesji do UE oraz deglomeracją działalności eksportowej na poziomie subregionalnym nie wpłynęły jednak na zasadnicze zmiany struktury handlu na poziomie województw. Spośród jednostek o największym znaczeniu w wywozie, wzrósł udział dolnośląskiego i śląskiego (które już w roku 2005 stało się największym województwem-eksporterem w Polsce). Zwiększał się także udział małopolskiego i co charakterystyczne świętokrzyskiego, malał zaś lubelskiego, łódzkiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. W efekcie świętokrzyskie przestało być najmniejszym eksporterem ustępując tę niechlubną pozycję podlaskiemu. Jednocześnie jednak bardzo wyraźnie wzrósł udział wielu powiatów w Polsce zachodniej, a także w centralnej i południowo-wschodniej części kraju. Proces deglomeracji w najmniejszym stopniu objął szeroko rozumianą Polskę północno-wschodnią²⁸.

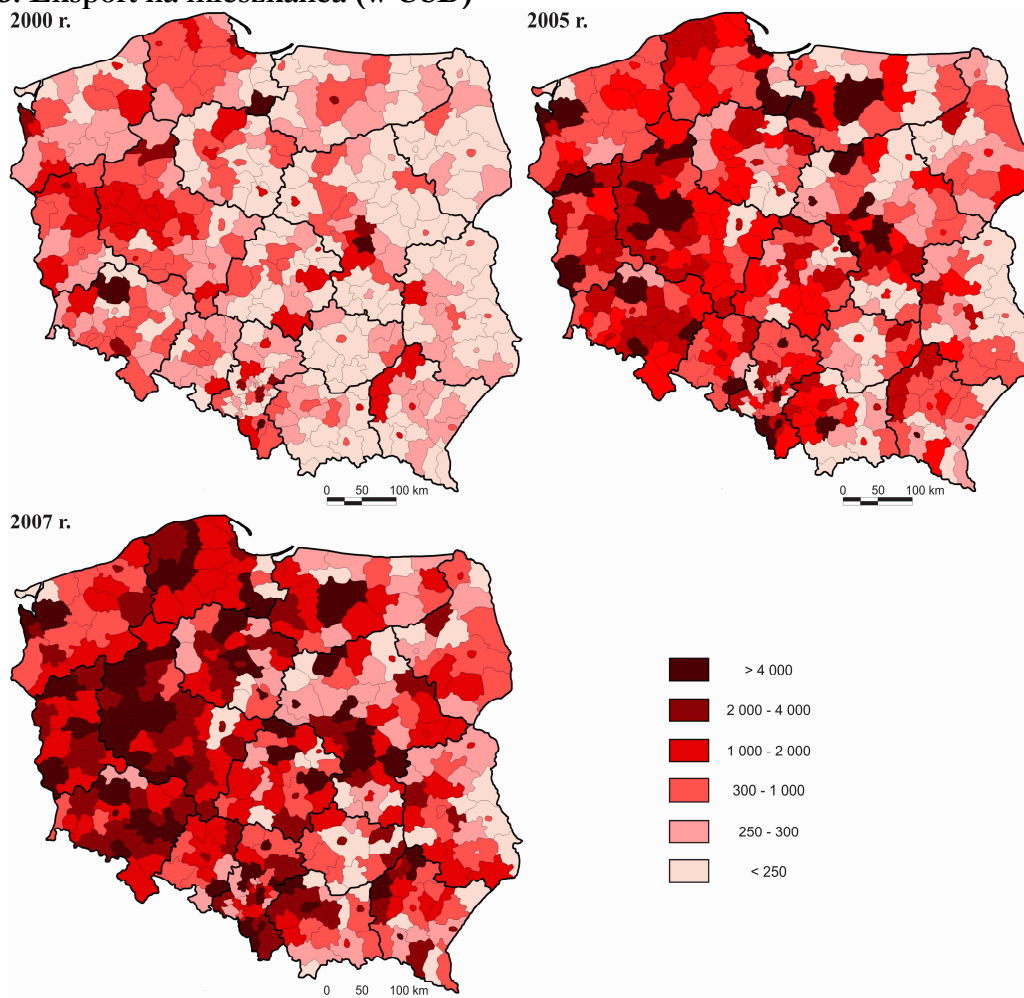
Mapa 2. Dynamika eksportu (2000-20070 według województw



Źródło: Ocena charakteru, struktury, i intensywności polskiego eksportu w kontekście celów polityki regionalnej, na poziomie województw w ujęciu dynamicznym, Tomasz Komornicki.

²⁸ Analiza układu stref intensywnych międzynarodowych powiązań handlowych nie wskazuje na ich pełną zgodność z rozmieszczeniem delimitowanych tradycyjnie okręgów przemysłowych. Okręgami przemysłowymi, o relatywnie małym udziale w eksporcie są łódzki, świętokrzyski, a także kaliski. W przypadku okręgu górnośląskiego wyraźnie zaznacza się coraz silniejsze różnicowanie sytuacji poszczególnych ośrodków, z preferencją dla tych, które rozwinęły inne niż tradycyjne gałęzie przemysłu (przede wszystkim przemysł motoryzacyjny). Jednocześnie na terenie Wielkopolski, a później także Dolnego Śląska ukształtowały się rozległe obszary wysokiego poziomu wskaźników eksportowych. W bieżącej dekadzie wyraźnie wysoką dynamiką eksportu odznaczały się jednostki, w których funkcjonowały specjalne strefy ekonomiczne. Dotyczy to w szczególności takich stref jak wałbrzyska, mielecka, tarnobrzaska, krakowska i kamiennogórska. Można przyjąć, że analiza powiązań eksportowych potwierdziła pozytywny wpływ SSE na rozwój regionalny. Wyrażał się on nie tylko w kreowaniu miejsc pracy, ale także w stymulowaniu szeroko rozumianych powiązań międzynarodowych.

Mapa 3. Eksport na mieszkańca (w USD)



Źródło: Ocena charakteru, struktury, i intensywności polskiego eksportu w kontekście celów polityki regionalnej, na poziomie województw w ujęciu dynamicznym, Tomasz Komornicki

- Analiza zmian przestrzennych wielkości eksportu odniesionej do liczby ludności na niższym poziomie (powiatów) pozwala spojrzeć na proces rozwoju eksportu w kontekście teorii dyfuzji innowacji. Po wyłączeniu dużych ośrodków (oraz miejsc inwestycji zagranicznych z lat 90-tych) produkcja na eksport upowszechniała się jak innowacja z kierunku zachodniego ku wschodowi kraju. Część tego procesu oraz ww. deglomerację handlu można tłumaczyć znajdowaniem przez producentów bezpośrednich rynków zbytu w krajach UE w miejsce dotychczasowego wywozu przez pośredników zlokalizowanych w dużych ośrodkach.

1. Kapitał ludzki i społeczny

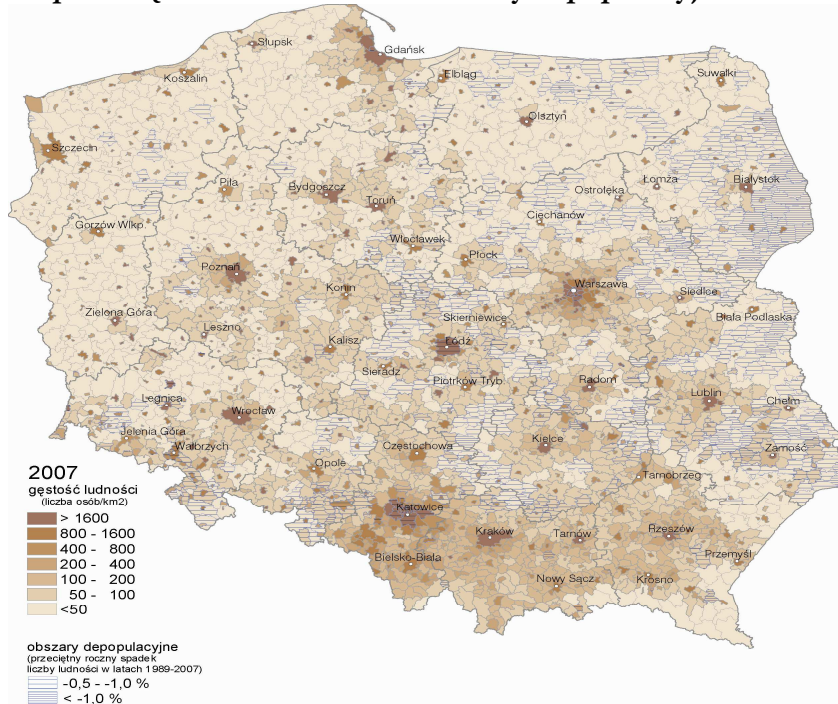
Polska jest szóstym najbardziej ludnym i jednocześnie względnie młodym krajem UE (38,1 mln mieszkańców na koniec 2008 r., z czego 1/2 to osoby poniżej 37 r.ż), który posiada najliczniejszą (wśród nowych krajów członkowskich) siłę roboczą.

W ostatnim 10-leciu zachodzą w Polsce **dynamiczne zmiany demograficzne**, tj.:

- **większość** ludności **mieszka w miastach** (wskaźnik urbanizacji – 61,2%), jednak następuje powolny lecz systematyczny **wzrost odsetka ludności Polski mieszkającej na wsi** od 38,1% w 2000 r. do 38,8% w 2007 r. (coroczna zmiana o 0,1 p.p.). Jest to efektem przede wszystkim migracji ludności z dużych aglomeracji miejskich do stref podmiejskich. Procesy suburbanizacyjne w okresie po przemianie ustrojowej następowały w dużym natężeniu we

wszystkich polskich aglomeracjach, poza łódzką i śląską. Dużym napływem ludności charakteryzują się przede wszystkim gminy bezpośrednio sąsiadujące z aglomeracjami, które z uwagi na pełnione funkcje, typ osadnictwa i strukturę zamieszkującej je ludności, trudno zaliczyć do obszarów wiejskich²⁹. Natomiast na obszarach peryferyjnych (zwłaszcza w Polsce Wschodniej) 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.

Mapa 4. Gęstość zaludnienia i obszary depopulacyjne

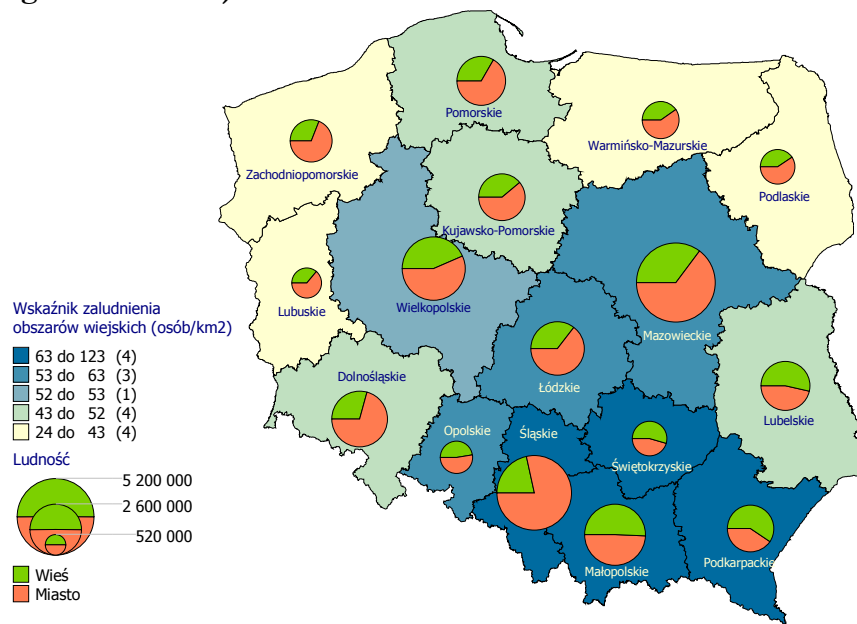


Źródło: Eksperski projekt KPZK do roku 2033, Warszawa, grudzień 2008. Autor: A. Gawryszewski (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN).

²⁹ Wg definicji GUS obszary wiejskie w Polsce to wszystkie tereny, które leżą poza granicami administracyjnymi miast. Zgodnie z tą nomenklaturą, obszary wiejskie zajmują 93,2% obszaru kraju. Uwzględniając inne niż administracyjne kryteria wyodrębniania obszarów wiejskich, np. ekonomiczne (źródła dochodów, rodzaje aktywności ekonomicznej), architektoniczno-osiedleńcze i demograficzne, czy znaczenie rolnictwa w gospodarczo-zawodowym życiu wsi, można w Polsce wyróżnić (J. Wilkin, Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych):

- Zintegrowane obszary wiejskie (*integrated rural areas*): obszary te znajdują się w pobliżu większych ośrodków miejskich, rolnictwo odgrywa na nich niewielką rolę, większość dochodów ludności tam zamieszkującej pochodzi ze źródeł nierolniczych, stopa bezrobocia na tych terenach jest stosunkowo niska, są to tereny silnie powiązane funkcjonalnie z miastami, liczba ludności na tych terenach wzrasta;
- Pośrednie obszary wiejskie (*intermediate rural areas*): obszary o dużym znaczeniu rolnictwa, w tym wielkoobszarowego, występuje na nich mniejsza gęstość zaludnienia niż w poprzedniej kategorii, integralną częścią tych obszarów są małe miasteczka, spełniające rolę zaplecza administracyjnego, usługowego i zaopatrzeniowego dla działalności rolniczej;
- Peryferyjne obszary wiejskie (*remote rural areas*): charakteryzują się bardzo niską i zmniejszającą się gęstością zaludnienia, odsetek ludzi starszych jest na tych terenach wysoki, dominują gospodarstwa o niewielkim obszarze i sile ekonomicznej, występuje tam na ogół wysokie bezrobocie, zwłaszcza ukryte, a także znaczny zakres ubóstwa i wykluczenia społecznego, infrastruktura techniczna, ekonomiczna i społeczna jest słabo rozwinięta.

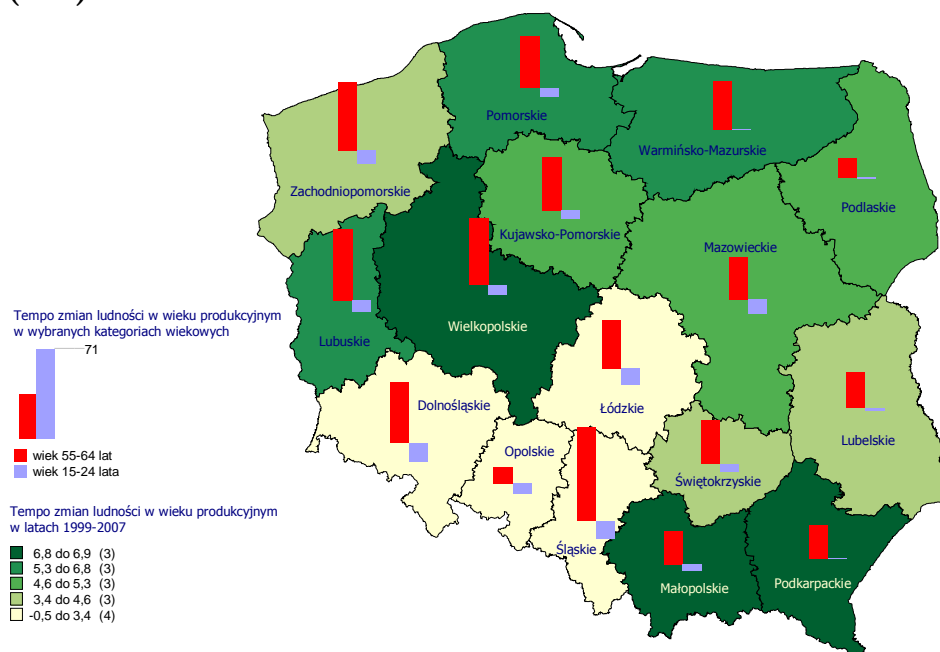
Mapa 5. Gęstość zaludnienia obszarów wiejskich oraz odsetek ludności wiejskiej i miejskiej (31 grudnia 2007 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

- słabnący przyrost ludności w wieku produkcyjnym** ogółem (15-64 lata). W latach 1999-2003 przybywało średniorocznie ponad 155 tys. osób w tej grupie wiekowej, a w latach 2004-2007 ok. 106 tys. W końcu 2007 r. osiągnęła ona blisko 2,8 mln osób. Odnotowuje się przy tym **ubywającą liczbę tej populacji w miastach na rzecz** rosnącej na **terenach wiejskich** (udział ludności w wieku produkcyjnym zamieszkałej na wsi stanowił w 2007 r. prawie 38%, wobec 36% w 1999r.). Towarzyszy temu **zmniejszający się udział młodzieży** (do 24 r.ż.) **w populacji w wieku produkcyjnym**. Różnice w zmianach demograficznych tej grupy wiekowej dotyczą przede wszystkim miasta i wsi: zasobów młodzieży zamieszkałej w miastach ubywało w niektórych województwach już w 2000 r. (w mazowieckim o 0,8%, kujawsko-pomorskim, łódzkim, zachodniopomorskim – o 0,3%, dolnośląskim – o 0,2% i pomorskim o 0,1%), podczas gdy na wsiach widoczny był jej wzrost, trwający w niektórych województwach nawet do 2007 r. w pomorskim (o 3%), małopolskim (o 1,7%), mazowieckim (o 1,4%), podkarpackim (o 1,3%) i podlaskim (o 1,2%).

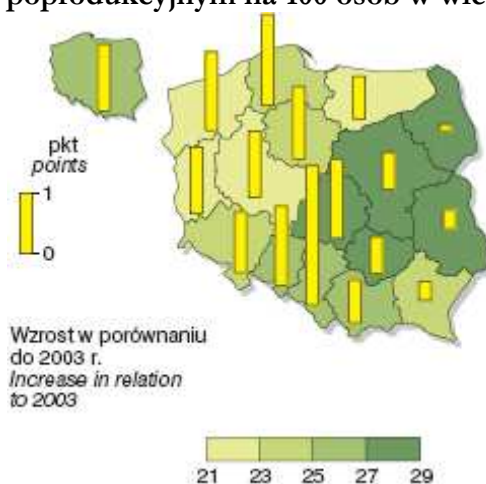
Mapa 6. Tempo zmian populacji w wieku produkcyjnym w ujęciu regionalnym w latach 1999-2007 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

- **rosnący udział ludności w wieku 55-64 lata** (głównie w miastach) **uznawanej na rynku pracy za niemobilną**. Największe przyrosty ludności w grupie wieku niemobilnego i emerytalnego (w końcu 2008 r. ludność w wieku emerytalnym liczyła o ponad 1 mln więcej osób niż w 2003 r. i o 1,6 mln więcej niż w 1999 r.), spodziewane w najbliższych latach, spowodują dalsze pogorszenie relacji między grupami wieku ekonomicznego. W największym stopniu zjawisko dotyka województw: śląskiego oraz podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego.

Mapa 7. Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2008 r.



Źródło: Regiony Polski 2009, GUS.

- **ogromna fala emigracji** szczególnie osób młodych i dobrze wykształconych. W 2007 r. ujemne saldo definitywnych migracji zagranicznych wyniosło 20,5 tys. (w 2008 r. wg wstępnych szacunków ponad 15 tys.). Rekordową emigrację na pobyt stały odnotowano w 2006 roku (z około 20-25 tys. w latach wcześniejszych do 47 tys.), a saldo wyniosło wówczas minus 36 tys. Dodatkowo szacuje się, że w końcu 2007 r. na emigracji czasowej (powyżej 3

miesiący) poza granicami Polski przebywało ok. 2,3 mln mieszkańców Polski (z czego ponad 1,9 mln w Europie), głównie z województw Polski Wschodniej oraz dolnośląskiego i opolskiego, a także zachodniopomorskiego. Jednocześnie systematycznie rośnie liczba imigrantów - z 7 tys. w 2003 r. do ok. 16 tys. w 2008 r. Ta liczba nie może jednak zastąpić na rynku pracy emigrujących dobrze wykształconych, wykwalifikowanych specjalistów różnych dziedzin. Skutkuje to niedoborami kadr (np. w służbie zdrowia, usługach budowlanych).

Mapa 8. Intensywność migracji zagranicznych w okresie przedakcesyjnym



Źródło: opracowanie własne.

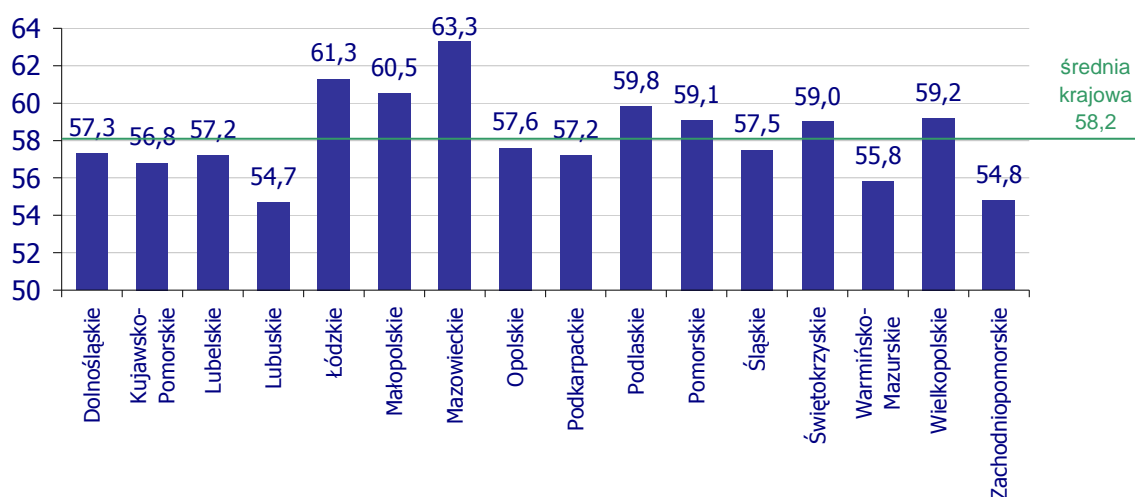
*Intensywność migracji – liczba migrantów na 100 mieszkańców danego województwa; dane pochodzą z BAEL; okres przedakcesyjny obejmuje lata 2002–2004, poakcesyjny lata 2004–2006

Źródło: Polska 2030 wyzwania rozwojowe, KPRM, 2009

- **postępujący proces starzenia się zasobów siły roboczej** w polskich województwach. Systematycznie wzrasta średnia wieku ludności w Polsce: z 35,1 lat w 1999 r. (33,2 dla mężczyzn i 37 lat dla kobiet) do 37,3 w 2007 r. (odpowiednio 35,3 i 39,4 lat) i wynikający z nich **wzrost współczynników obciążenia demograficznego**, zwłaszcza grupą wieku poprodukcyjnego. Na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało ponad 30 osób w wieku przedprodukcyjnym i 25 osób w wieku poprodukcyjnym, z tendencją na niekorzyść grupy wieku przedprodukcyjnego. Proces starzenia społeczeństwa, wprawdzie mniej zauważalny w Polsce na tle krajów UE, widoczny jest we wszystkich województwach (szczególnie w województwach śląskim i opolskim oraz pomorskim).
- **nadal najniższy w UE (po Malcie) wskaźnik zatrudnienia**. Przy tym wszystkie kraje UE poza Maltą (54,6%), Węgrami (57,3%), Włochami (58,7%) i Rumunią (58,8%), miały wskaźnik zatrudnienia wyższy niż 60%.³⁰ W Polsce **zatrudnienie na poziomie 60% odnotowano w 2007 r. wyłącznie w województwie mazowieckim, przy czym dotyczyło to przede wszystkim Warszawy**. Najniższym poziomem zatrudnienia charakteryzowało się województwo lubuskie i zachodniopomorskie.

³⁰ W 2008 r. ogólny wskaźnik zatrudnienia w krajach UE przekroczył 70 % w siedmiu państwach członkowskich, a w sześciu innych odbiegał od ustanowionego celu o nie więcej niż 3 punkty procentowe.

Wykres 4. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata, I kw. 2009 (w %)



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

- **niski średni wiek dezaktywizacji zawodowej**, najniższy (po Słowacji: 58,7 lat) wśród wszystkich 27 krajów UE i mimo, że stopniowo rośnie (od 2001 r.³¹ 56,6 lata) wynosi zaledwie 59,3 lata w 2007 r. wobec 61,2 lat w UE-27. Towarzyszy temu zjawisku **wzrost liczby biernych zawodowo**³²: w okresie 1999-2003 aż o 842 tys., a w latach 2004-2007 – o dalsze 400 tys. (największy przyrost w podkarpackim, świętokrzyskim, małopolskim i lubelskim, najmniejszy w pomorskim i śląskim) Należy przy tym zauważyć, że zarówno w 1999 r., jak i w 2007 r., ponad połowa biernych, były to osoby w wieku 50 lat i więcej, a następną liczebnie grupę stanowiła młodzież w wieku 15-24 lata (odpowiednio prawie 30% i 26%).
- **niestabilność regionalnych i lokalnych rynków pracy**, z okresowymi gwałtownymi wzrostami **bezrobocia**, dotyczącego polskie społeczeństwo od początków transformacji i wahającego się od 1,1 mln zarejestrowanych bezrobotnych w końcu 1990 r., do 2,3 mln w 1999 r., 3 mln w 2004 r. i 1,7 mln w 2007 r.³³. Zjawisko bezrobocia w regionach Polski wskazuje na ogromne zróżnicowanie między nimi (widoczne także na poziomie NTS III) i ujawnia polaryzację regionów: od prężnie rozwijającego się zatrudnienia w woj. wielkopolskim czy śląskim, gdzie napływ pracowników jest zrównoważony zapotrzebowaniem na nich, szczególnie w dynamicznie rozwijającym się sektorze usług,³⁴ - do stopniowej degradacji innych terenów, zwłaszcza popegeerowskich, z dziedzicznym już bezrobociem. Przy tym przeciętnie w 2003 r. stopa bezrobocia długotrwałego, która jest istotnym elementem ubożenia ludności wyniosła 11% wobec 4,1% w UE-27. W 2006 r. ta relacja poprawiła się i zmniejszyła się do 7,8%, wobec 3,7% w UE-27. Nadal, w ostatnich miesiącach 2008 r., długotrwanie bezrobotni stanowili ponad połowę ogółu poszukujących pracy (najwięcej w warmińsko-mazurskim,

³¹ Pierwsze dostępne dane.

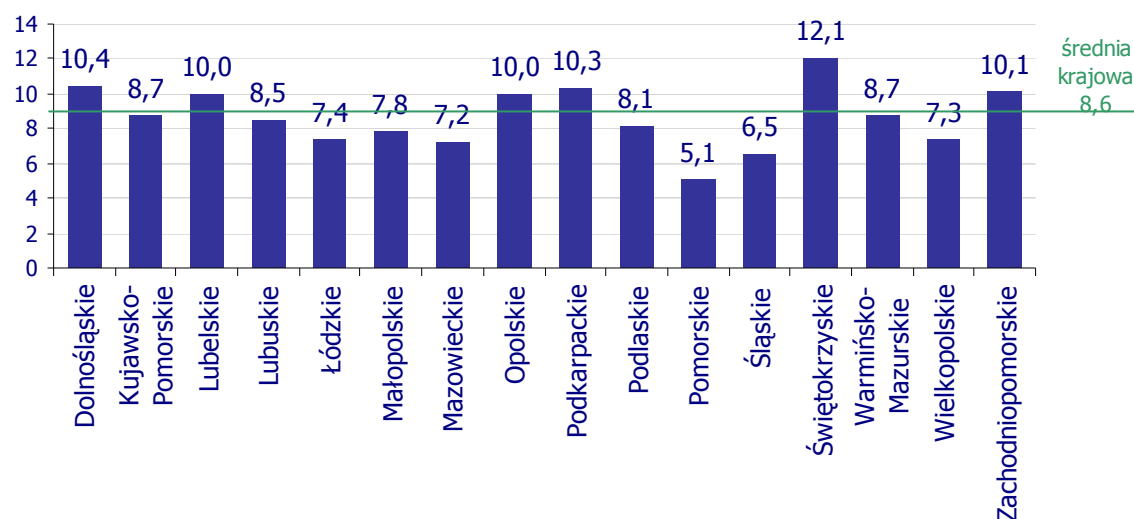
³² Tj. osób w wieku 15 lat i więcej, które nie pracowały, nie miały pracy i jej nie poszukiwały lub poszukiwały pracy, ale nie były gotowe do jej podjęcia w ciągu 2 tygodni następujących po badanym tygodniu, lub też miały załatwioną pracę i oczekiwały na jej podjęcie w okresie dłuższym niż 3 miesiące, albo też w krótszym niż 3 miesiące, ale nie były gotowe jej podjąć (od 2004 r.). Przy tym odsetek osób nie poszukujących pracy stanowił od 98% w IV kw. 1999 r. do 99% w 2007 r. ogółu biernych zawodowo.

³³ W końcu 2008 r. zarejestrowano o 273 tys. osób bezrobotnych mniej niż w 2007 r., jednak fakt ten nie może uspokajać wobec sygnałów dochodzących ze wszystkich krajów UE i poza nią, gdzie zatrudnieni wcześniej Polacy są masowo zwalniani lub sami opuszczają kraje emigracji z racji słabszych zarobków i pogarszających się warunków bytowych. Również niepokojący jest prawie trzykrotny wzrost liczby zakładów pracy, deklarujących w końcu 2008 r. zwolnienie pracowników (361 zakładów zgłosiło zwolnienie w najbliższym czasie prawie 37 tys. osób, wobec 131 i niecałych 11 tys. osób przed rokiem).

³⁴ Stopa bezrobocia rejestrowanego w tych województwach w końcu 2008 r. wyniosła 6,4% i 6,9%.

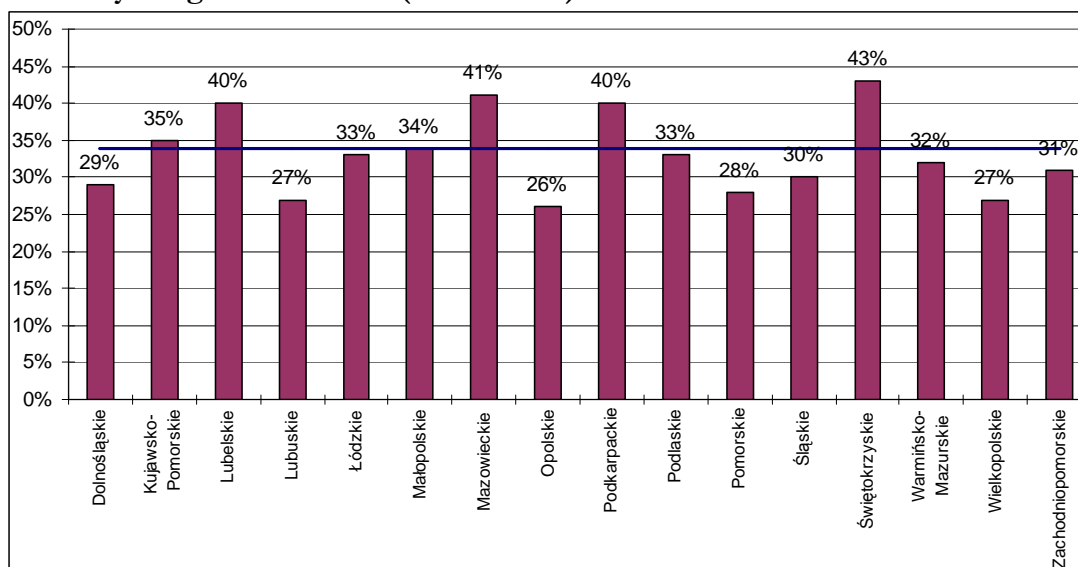
śląskim, świętokrzyskim i podlaskim - ponad 58%). Bezrobotni mieszkańcy wsi stanowili w latach 1995-2007 od 41,7% do 45% ogółu bezrobotnych w Polsce. Szczególnym problemem jest wysokie bezrobocie ukryte na wsi, zwłaszcza w województwach Polski Wschodniej.

Wykres 5. Stopa bezrobocia wg BAEL w I kw. 2009 r. (w %),



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS

Wykres 6. Bezrobocie długotrwałe - % bezrobotnych pow. 12 miesięcy w liczbie bezrobotnych ogółem w 2008r. (Polska 34%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS

- istotne zmiany w strukturze sektorowej gospodarki w latach 1999-2007 – zwiększenie znaczenia sektora usług, zwłaszcza rynkowych, przy malejącej roli przemysłu i rolnictwa – nie zachodziły w jednakowym tempie w poszczególnych regionach kraju. Największy odpływ ludności, pracującej głównie w sektorze rolniczym, nastąpił w woj. podkarpackim (spadek o 23,8 p.p.), małopolskim (o 19,1 p.p.), świętokrzyskim (o 17,5 p.p.) i lubelskim (o 15,2 p.p.). Duży ubytek pracujących w rolnictwie nastąpił też w woj. łódzkim i opolskim (o 12,4 p.p.) oraz podlaskim (o 11,4 p.p.). Dość liczne odejście z sektora rolniczego przełożyło się na oczekiwane przesunięcie tej siły roboczej do sfery usług. Powyżej 10 p.p. wzrosło zatrudnienie w sektorze usług w woj. podkarpackim (o 15,2 p.p.) i małopolskim (o 14,6 p.p.) oraz świętokrzyskim (o 11,9 p.p.) i lubelskim (o 11,8 p.p.). Ponad połowa ludności Polski czynnej

zawodowo pracuje w usługach (wzrost o 9,5 p.p.). Niewielki natomiast wzrost zatrudnienia nastąpił w sektorze przemysłowym (o 3 p.p. średnio w Polsce), przy czym największy w woj. podkarpackim o 8,6 p.p., świętokrzyskim o 5,6 p.p. oraz małopolskim o 4,5 p.p.). Nadal typowo rolniczymi pozostają województwa: lubelskie (prawie 36,8% pracujących), podlaskie (34%) i świętokrzyskie (31,5%). Potwierdzają to dane prezentowane na poziomie podregionów. Sektor usług dominującą rolę odgrywa (wg pracujących w 2007 r.) w gospodarce województw: mazowieckiego i zachodniopomorskiego (pow. 62%) oraz dolnośląskiego i pomorskiego (pow. 59%), najmniejszą natomiast w rolniczych województwach Polski południowo-wschodniej, województwa: lubelskie, świętokrzyskie, podlaskie i podkarpackie co stanowi istotne ograniczenie procesów dywersyfikacji gospodarki wiejskiej na tych obszarach. Usługi rynkowe odgrywają najistotniejszą rolę w: w mazowieckim, dolnośląskim, śląskim i zachodniopomorskim. **Szczególnie dynamicznie rozwijającym się** typem usług jest **turystyka**. Udział gospodarki turystycznej w PKB w 2007r.³⁵ wynosił 6% i przewyższał udział rolnictwa. Turystyka jest sektorem wysoce pracochłonnym, wymagającym dużej liczby pracowników nisko wykwalifikowanych, a każde miejsce pracy w turystyce tworzy 3-4 miejsca pracy w infrastrukturze towarzyszącej. W działalnościach związanych bezpośrednio oraz pośrednio z obsługą podróżnych i turystyką w Polsce w 2006 r. pracowało 7,3% zatrudnionych ogółem w gospodarce narodowej (najwięcej w mazowieckim, małopolskim i śląskim, najmniej w świętokrzyskim i opolskim)³⁶. Potencjał turystyczny Polski jest sumą potencjałów znajdujących się w poszczególnych regionach. Każde województwo posiada tylko dla siebie charakterystyczne walory przyrodnicze³⁷ i kulturowe, które wyróżniają je na mapie turystycznej Polski i Europy.

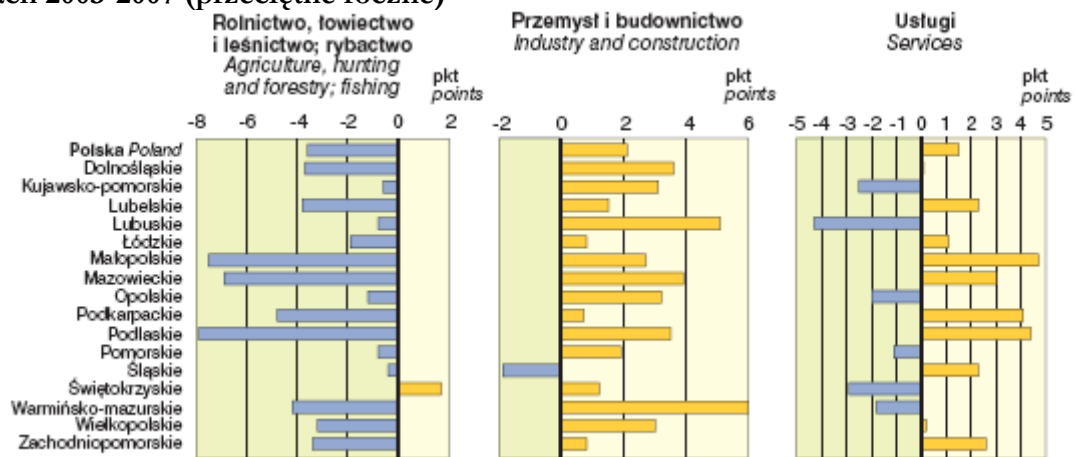
³⁵ Według szacunków Instytutu Turystyki.

³⁶ Według danych Światowej Rady Turystyki i Podróży (WTTC).

³⁷ W latach 1999-2007 osiągnięto wyraźny **postęp w jakości i ochronie środowiska naturalnego. W 2007 r. różnymi formami ochrony przyrody objętych było 32,3% powierzchni kraju** (od 18,1% w dolnośląskim do 63% w świętokrzyskim). W wyniku ograniczenia energio- i materiałochłonności produkcji, zmian w systemie finansowania działalności proekologicznej oraz dostosowywania norm środowiskowych do standardów UE zmalał negatywny wpływ działalności gospodarczej na środowisko naturalne, którego stan nie różni się znacząco od obserwowanego w innych krajach UE. Konsekwentnie realizowane postanowienia polityki ekologicznej, jak również procesy restrukturyzacji i unowocześnienia gospodarki, przyczyniły się do zmniejszenia presji na środowisko:

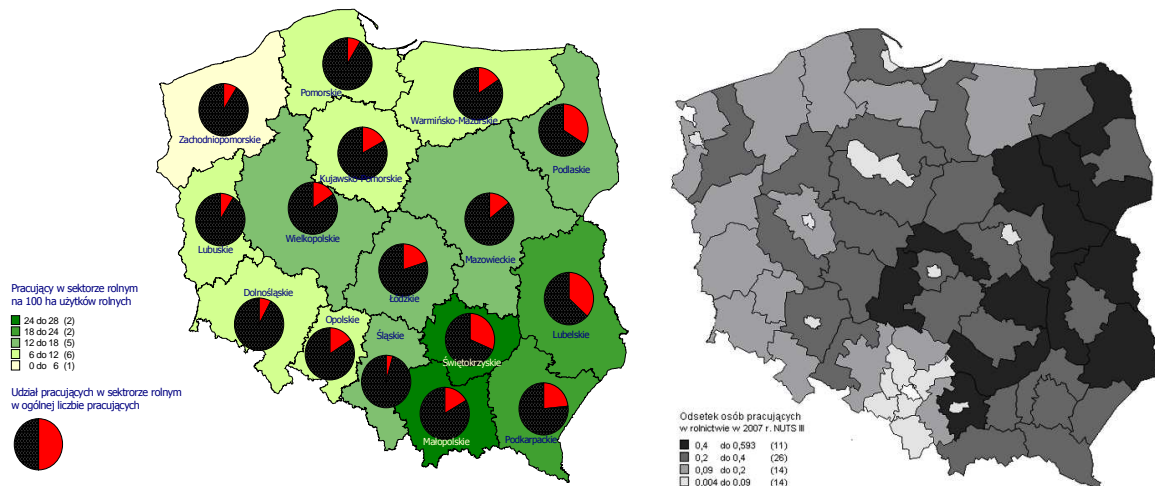
- **emisja podstawowych zanieczyszczeń powietrza zmniejszyła się** w 2007 r. w porównaniu z 1999 r. W przypadku emisji pyłów spadek wyniósł 53%, przy czym największy poziom redukcji osiągnięto w województwie warmińsko-mazurskim (blisko 80%) oraz lubuskim (75%). Najwyższy poziom zanieczyszczeń obserwuje się w województwie śląskim, pomimo największego ograniczenia emisji w tym województwie (blisko o 50%) - w 2007 r. jego udział w emisji pyłów w kraju był wyższy niż w 1999 r. (wzrost z 21,2% do 23%). Najniższy poziom emisji pyłów występował w latach 1999-2007 r. w województwie podlaskim i podkarpackim.
- wielkość nagromadzonych odpadów wynosi obecnie 1,75 mld ton. Szczególną kategorię stanowią odpady, związane z przemysłem wydobywczym. Blisko 80% całej masy odpadów przemysłowych zgromadzonych na krajowych składowiskach zgromadzono w trzech województwach południowej Polski: małopolskim, śląskim i dolnośląskim.

Wykres 7. Zmiany struktury pracujących według rodzajów działalności według BAEL w latach 2003-2007 (przeciętne roczne)



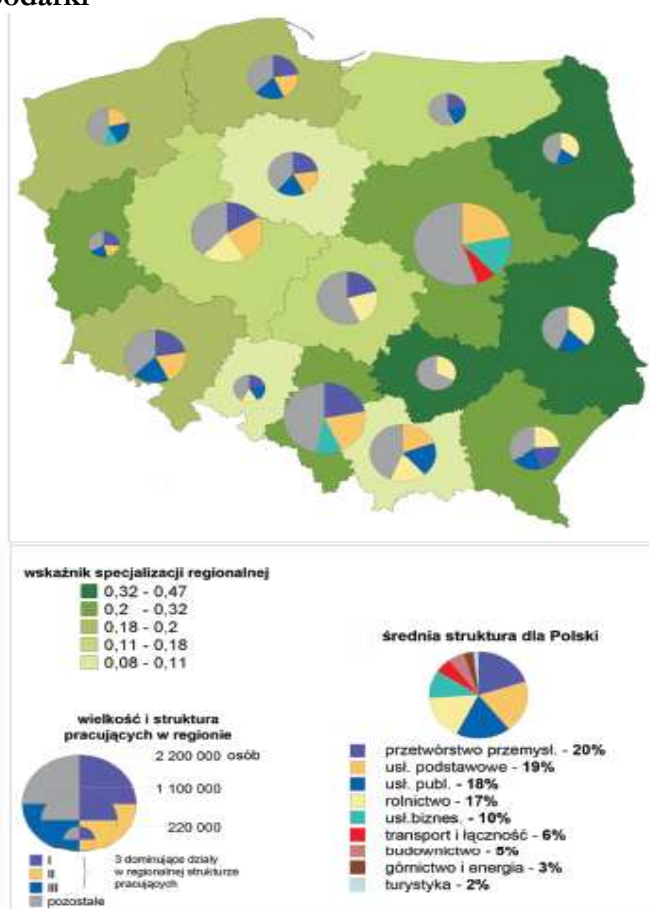
Źródło: Regiony Polski 2009, GUS.

Mapa 9. Pracujący w sektorze rolnym wg województw oraz podregionów w 2007 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS za rok 2007.

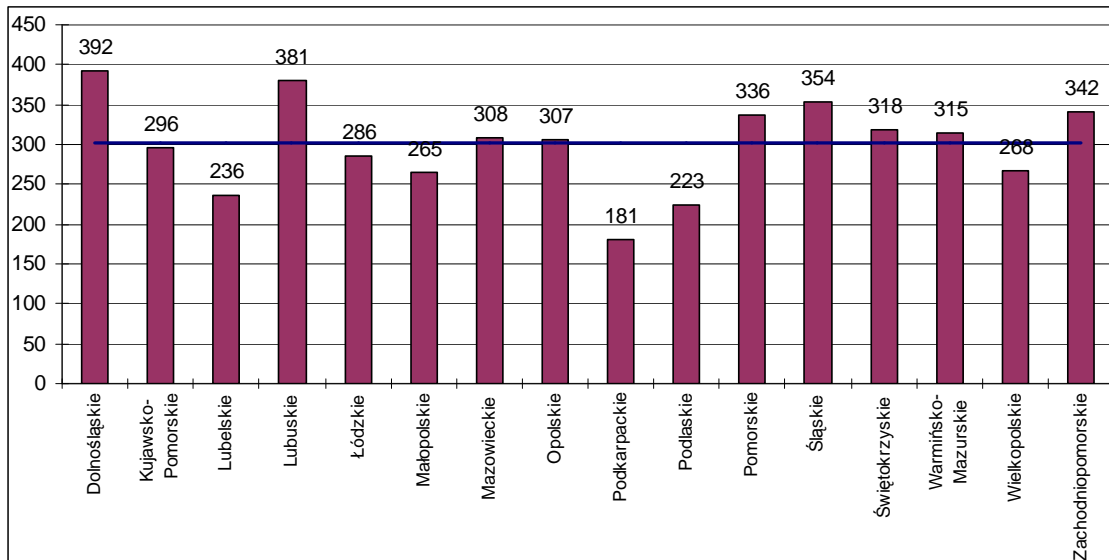
Mapa 10. Specjalizacja regionalna na bazie pracujących w 2006 r. a dominujące działy gospodarki



Źródło: Przegląd regionalny 2, Doświadczenia i szanse regionów, MRR, 2008

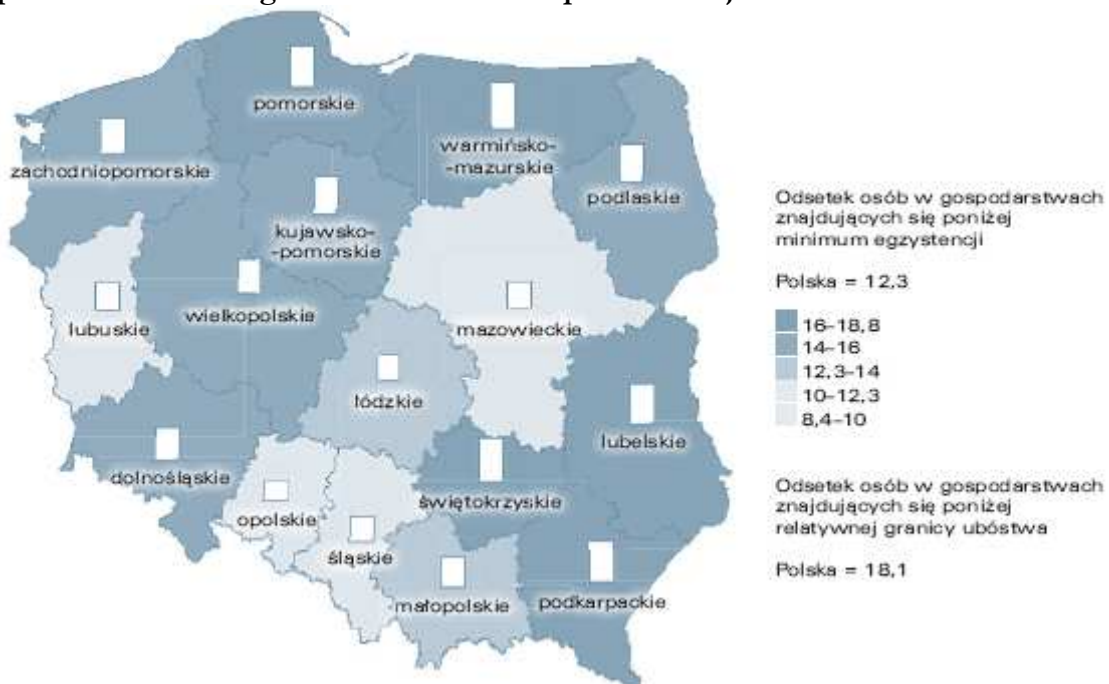
- zjawiskom gospodarczym towarzyszy silnie zróżnicowane (zarówno ze względu na typ gospodarstwa domowego, jak i miejsce zamieszkania) regionalnie oraz w ramach jednostek administracyjnych **zjawisko ubóstwa**. Ma ono w Polsce charakter wyspowy: nie występuje jednoznaczny podział kraju na obszar biedy i obszar bogactwa. Województwa warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie, gdzie ryzyko ubóstwa jest najwyższe, graniczą z mazowieckim, gdzie jest ono najniższe. Ryzyko ubóstwa wzrasta wraz ze zmniejszaniem się liczności danego miasta lub wsi. W literaturze wyróżnia się 3 typy „polskich faweli”: regiony popegeerowskie (wioski) charakteryzujące się biernością zawodową i społeczną; wielkie blokowiska (z lat 60 i 70-tych), zamieszkałe przez pokolenie pracowników zaimportowanych w celu industrializacji miast oraz ich potomków; tradycyjne regiony ubóstwa miejskiego, gdzie kumulują się zjawiska ubóstwa (np. warszawska Praga). W tym kontekście pozytywnym zjawiskiem jest systematycznie od 5 lat spadająca przestępczość, a tym samym wskaźnik zagrożenia przestępczością na 10 tys. mieszkańców. Niezmiennie od lat najwięcej przestępstw stwierdza się w mazowieckim (w tym zwłaszcza w stolicy) oraz na Górnym Śląsku. Województwem o najmniejszej liczbie przestępstw jest podlaskie a najwyższy wskaźnik wykrycia przestępstw odnotowuje podkarpackie.

Wykres 8. Liczba przestępstw stwierdzonych w postępowaniach sądowych na 10tys. mieszkańców, 2007r. (Polska 302)



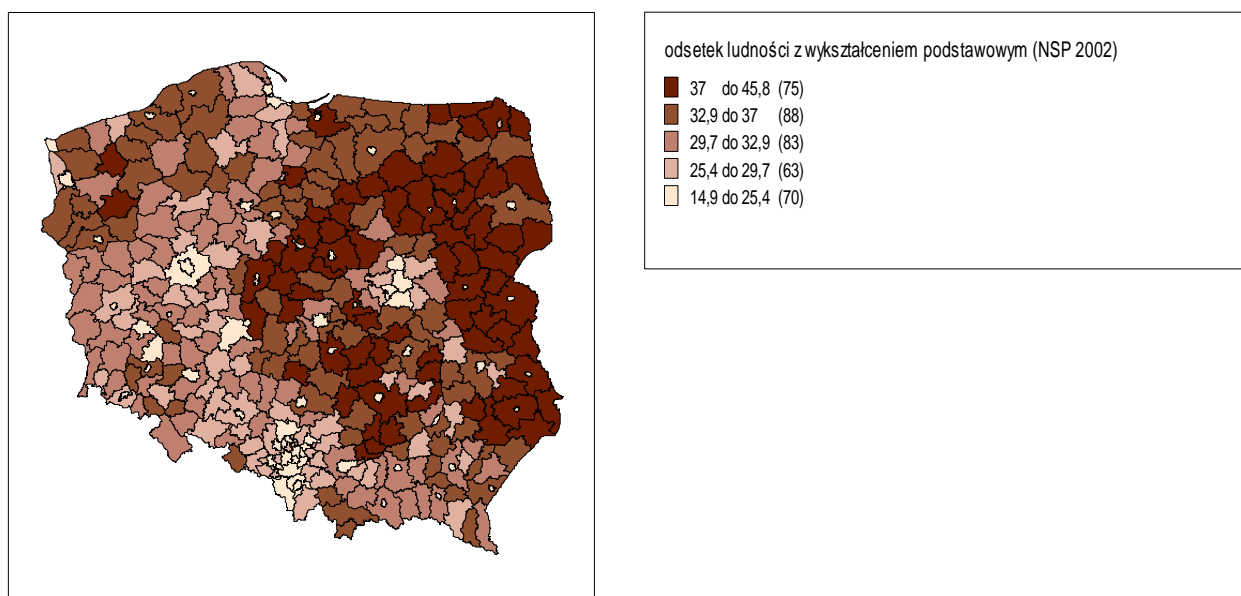
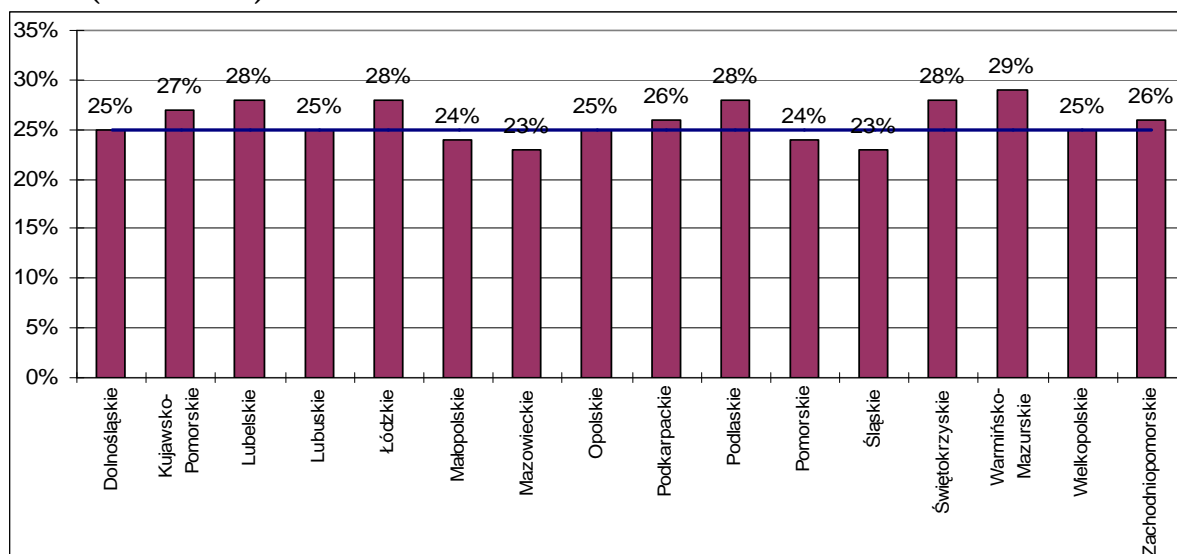
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS

Mapa 11. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem w polskich województwach w 2005 roku



Źródło: Warunki życia ludności Polski w latach 2004-2005, GUS 2007

Wykres 9. Wykształcenie podstawowe, % ludności z wykształceniem podstawowym, 2002r. (Polska 25%)



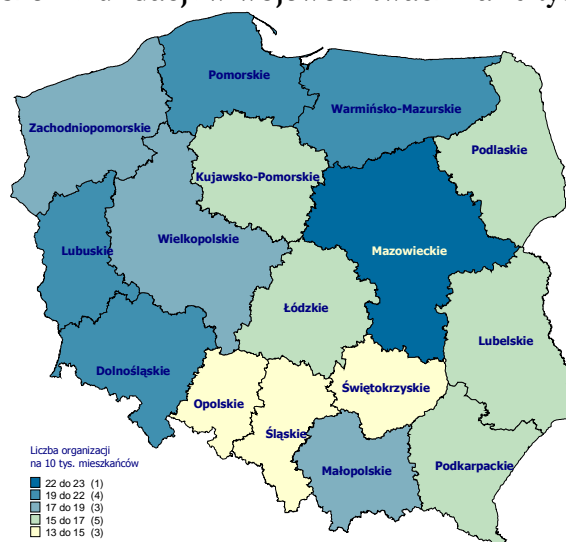
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS

- Polska podobnie jak i inne nowe kraje członkowskie UE charakteryzuje się **niskim poziomem i jakością kapitału społecznego**. Kapitał społeczny jest dobrem tworzącym się w procesie historycznego trwania i gromadzenia doświadczeń życia społecznego, a Polska i inne nowe kraje UE dźwigają brzemień poprzedniego ustroju również w postaci dezintegracji społecznej i niewykształconych umiejętności korzystania z mechanizmów demokratycznego państwa, dlatego:
- społeczeństwo polskie charakteryzuje się **niskim poziomem aktywności społecznej** mierzonej dobrowolną przynależnością do organizacji społecznych. **Niski jest przy tym w Polsce zbiorczy wskaźnik zaangażowania w pracę społeczną** (uwzględniający dobrowolne i nieodpłatne działanie na rzecz swojej społeczności lokalnej lub osób potrzebujących oraz działanie w organizacjach obywatelskich). W latach 2005-2007 zmalała liczba społeczników – w roku 2007 stanowili oni około 31% dorosłych obywateli, tj. o 5 p.p. mniej niż w 2005 r. Obniżył się odsetek osób zaangażowanych w pomoc rzeczową lub finansową ludziom potrzebującym wsparcia. Zaledwie 4% ankietowanych pracowało w

organizacjach charytatywnych. Polska zajmuje **ostatnie miejsce** wśród badanych krajów europejskich³⁸ **pod względem zaufania interpersonalnego**³⁹ – niewiele ponad 10% respondentów deklaruowało zaufanie do innych ludzi, podczas gdy odsetek ten jest ponad 6-krotnie wyższy w przodujących pod tym względem Danii czy Norwegii, przy średniej na poziomie 32%.

- **sektor pozarządowy**⁴⁰, zwany też III sektorem, klasyfikowany formalnie w systemie rachunkowości narodowej jako sektor instytucji niekomercyjnych (*non-profit institutions sector*⁴¹) charakteryzuje ponad 130 tys. zarejestrowanych podmiotów⁴². Najwięcej organizacji pozarządowych istnieje w województwach: mazowieckim, śląskim, wielkopolskim i małopolskim, zaś najmniej w woj. opolskim, świętokrzyskim, podlaskim i lubuskim. Mazowsze, w którym zarejestrowanych jest ponad 11,5 tysiąca stowarzyszeń i fundacji, swoją czołową pozycję zawdzięcza jednak przede wszystkim Warszawie, gdzie jest zarejestrowanych 65% wszystkich organizacji regionu. Obszary miejskie cechują się znacznie większą aktywnością w zakresie działalności III sektora, a natężenie występowania organizacji pozarządowych rośnie wraz z wielkością miejscowości. Na terenie 16 głównych miast wojewódzkich działa ponad 35% wszystkich organizacji w Polsce. Niemal połowa zlokalizowana jest w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców⁴³.

Mapa 12. Liczba stowarzyszeń i fundacji w województwach na 10 tys. mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne.

2. Wiedza i innowacja

Proces budowy społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy w Polsce charakteryzuje:

³⁸ *European Social Survey* przeprowadzone ostatnio w 2004 r.

³⁹ Badania w ramach „Diagnoza społeczna 2007”, a także poprzednich edycji tego badania z lat 2003 i 2005.

⁴⁰ Źródłem danych dot. instytucji pozarządowych jest Stowarzyszenie Klon/Jawor; dane z portalu www.ngo.pl artykuły autorstwa M. Gumkowska, M. Herbst.

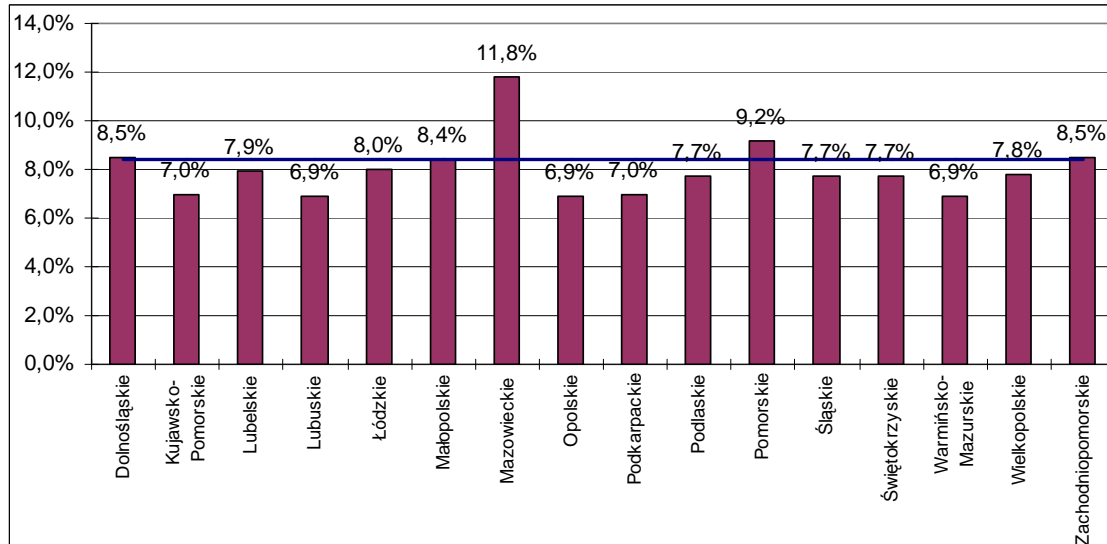
⁴¹ Zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacje pozarządowe to osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej, nie będące jednostkami sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku. Poza stowarzyszeniami i fundacjami, do tak zdefiniowanego trzeciego sektora należą też inne podmioty takie jak związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego.

⁴² koniec III kw. 2008 r.).

⁴³ Źródłem danych dot. instytucji pozarządowych jest Stowarzyszenie Klon/Jawor; dane z portalu www.ngo.pl - artykuły autorstwa M. Gumkowska, M. Herbst.

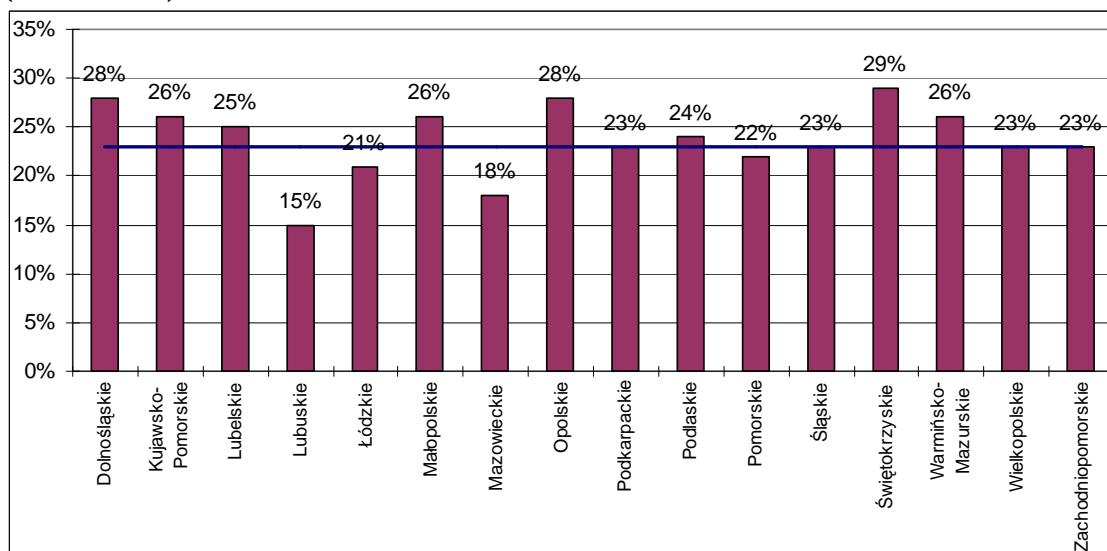
- pomimo wzrostu powszechności wykształcenia wyższego w Polsce (w ostatnim 10-leciu wzrost liczby osób z wyższym wykształceniem o blisko połowę) nadal **niski** jest **procent populacji z wykształceniem wyższym - 15,6 %** (w 2005 r.), tj. na poziomie zbliżonym do Węgier i nieznacznie wyższym niż w Czechach czy na Słowacji.

Wykres 10. Odsetek osób z wykształceniem wyższym 2002 (Polska 8,4%)



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

Wykres 11. Odsetek absolwentów kierunków matematyczno- przyrodniczych (%), 2008r. (Polska 23%)



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

- **bardzo silna koncentracja potencjału akademickiego B+R w zaledwie kilku największych ośrodkach** kilku województw: ponad 40% osób zatrudnionych w działalności B+R z tytułem profesora przypada na mazowieckie i małopolskie, a kolejne 18% na dolnośląskie i wielkopolskie. Województwa te koncentrują także zatrudnionych z tytułem doktora habilitowanego: dwa pierwsze ponad 35%, a dwa następne ponad 16%. Zjawisko koncentracji dotyczy także **jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych**: 1/3 wszystkich jednostek znajduje się w mazowieckim, a kolejna 1/3 w śląskim, wielkopolskim i małopolskim.

- utrzymująca się od lat **niedostateczna skala finansowania działalności badawczo-rozwojowej (B+R)** na tle większości krajów UE. Polska należy do tych krajów UE, które w relacji do PKB przeznaczają najmniej środków na działalność B+R. Udział nakładów na B+R w PKB Polski kształtował się w latach 2004-2007 na poziomie 0,56-0,57% i ponad trzykrotnie ustępował średniej UE⁴⁴. Dystans Polski w stosunku do tej średniej był w 2007 r. większy niż w 1999 r., mimo że również w UE nakłady na B+R w relacji do PKB wykazują stagnację.

Przeważająca część nakładów na działalność B+R trafia w Polsce do zaledwie kilku największych ośrodków akademickich. W 2007 r. udział samego tylko województwa mazowieckiego przekraczał 41%, a łącznie z małopolskim, śląskim i wielkopolskim wynosił ponad 70%. Wysoka, choć mniejsza niż w przypadku nakładów, jest również regionalna koncentracja zatrudnienia w sferze B+R. W 2007 r. spośród ogółu 121,6 tys. zatrudnionych w działalności badawczo-rozwojowej, 33,7 tys. (27,7%) przypadło na województwo mazowieckie. W województwach: mazowieckim, małopolskim, wielkopolskim i śląskim zatrudnionych było łącznie 71,1 tys. pracowników sfery B+R, tj. 58,5% ich ogólnej liczby.

Największy odsetek PKB przeznaczany był na finansowanie B+R w województwie mazowieckim (1,07% w 2006 r.), małopolskim (0,92%) oraz łódzkim i pomorskim (nieco ponad 0,5%). Wskaźnik dla województwa mazowieckiego był niższy od średniego w takich krajach, jak Hiszpania (1,27% PKB) czy Portugalia (1,18% PKB) i znacznie ustępował średniej UE (1,83% PKB). Przy czym poziom tego wskaźnika w mazowieckim wykazuje tendencję spadkową - w 2007 r. był wyraźnie niższy od odnotowanego w tym województwie w 1999 r. (1,50% PKB). W zamykających listę województwach świętokrzyskim i lubuskim na sferę B+R przeznaczono w 2007 r. zaledwie 0,08% i 0,10% PKB.

W województwach Polski Wschodniej udział nakładów na B+R w PKB wynosił w 2006 r. 0,29% i był nieco wyższy niż w 2003 r. (0,27%), lecz znacznie niższy niż w 1999 r. (0,44%). Pod względem kształtowania się omawianego wskaźnika województwa Polski Wschodniej stanowią grupę niejednorodną. Z jednej strony wyróżnia się jego stosunkowo wysoki poziom w województwie lubelskim z silnym ośrodkiem akademickim - stolicą (0,44% w 2006 r.), a także w podkarpackim (0,39%). Województwa te przeznaczały na sferę B+R większy odsetek PKB niż np. śląskie (0,36%) czy dolnośląskie (0,35%). Z drugiej strony, nakłady na B+R w relacji do PKB w świętokrzyskim (0,08%), warmińsko-mazurskim (0,18%) i podlaskim (0,25%) należą do najniższych w kraju.

- **nieefektywna struktura nakładów na B+R.** Struktura nakładów wg rodzajów badań wykazuje w ostatnich kilkunastu latach nieregularne wahania. Łączny udział nakładów na badania stosowane i prace rozwojowe, tj. nakłady mogące dawać bezpośrednie efekty gospodarcze wyniósł 62,2% w 2007 roku. W stosunku do 2003 r. wzrósł on o 1 p.p., natomiast wobec 1999 r. obniżył się o 1,6 p.p.⁴⁵. Udział badań podstawowych w 2007 r. był zdecydowanie najwyższy w województwie podlaskim (57,4%), oraz małopolskim (49,6%) i lubelskim (49,3%), natomiast najniższy – w lubuskim (13,6%) i świętokrzyskim (15,3%). Udział badań stosowanych kształtował się od 16,5% w podkarpackim i 16,9% w świętokrzyskim do 40,4% w zachodniopomorskim i 40,9% w opolskim, a udział prac rozwojowych – od 18,5% w warmińsko-mazurskim i 19,5% w zachodniopomorskim do 64,8% w podkarpackim i 67,8% w świętokrzyskim.

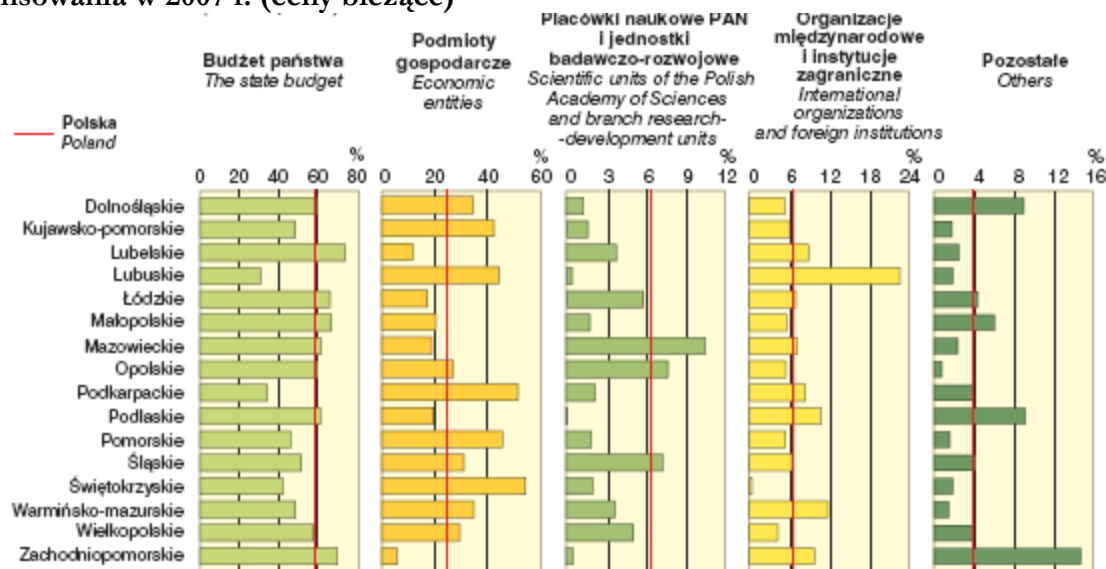
Sytuacja poszczególnych województw Polski Wschodniej pod względem ukierunkowania badań była zróżnicowana, jednak jako całość grupę tę cechowało silniejsze w stosunku do

⁴⁴ Według danych Eurostat, spośród krajów UE-27 niższy niż w Polsce udział nakładów na badania i rozwój w PKB notowano jedynie w Bułgarii, Grecji, Rumunii, Słowacji i na Cyprze. Tradycyjnie największy odsetek PKB przeznaczają na finansowanie sfery B+R Szwecja i Finlandia (w 2007 r. było to odpowiednio 3,64% i 3,47%). Tylko te dwa kraje osiągnęły już poziom wskaźnika przewidziany w Strategii Lizbońskiej.

⁴⁵ Obliczenia własne MRR na podstawie Nauka i technika w 2007 r., GUS, s. 32.

średniej krajowej nastawienie na badania podstawowe (ich udział wynosił 39,2% w 2007 r.) i prace rozwojowe (40,3%), a słabsze – na badania stosowane (20,6%). Łączny udział nakładów na badania stosowane i prace rozwojowe w Polsce Wschodniej (60,9%) był o 1,3 p.p. niższy od średniego w kraju (62,2%)⁴⁶.

Wykres 12. Struktura nakładów na działalność badawczą i rozwojową według źródeł finansowania w 2007 r. (ceny bieżące)



Źródło: Regiony Polski 2009, GUS.

- nadmierne uzależnienie finansowania sfery B+R od środków budżetowych, co odzwierciedla słabość jej powiązań ze sferą przedsiębiorstw i z jej potrzebami, jak również stosunkowo niewielkie zaangażowanie w prowadzenie na terenie kraju działalności B+R przez funkcjonujące w Polsce filie korporacji transnarodowych, jednocześnie zwiększa podatność finansowania na redukcje w okresach osłabienia koniunktury lub wynikające z potrzeby równoważenia budżetu. Udział środków budżetowych w finansowaniu B+R jest zróżnicowany regionalnie: w 2007 r. był najwyższy w lubelskim (73,2%), zachodniopomorskim (69,1%), małopolskim (66,2%) i łódzkim (65,5%), a najniższy – w lubuskim (30,6%) i podkarpackim (33,9%). W województwach Polski Wschodniej wynosił przeciętnie 55,6%, tj. był o 2,9 p.p. niższy od średniego w kraju.

W nakładach na działalność B+R w Polsce stosunkowo niski jest udział sektora przedsiębiorstw. W 2006 r. wynosił on 33,1%, podczas gdy średnio w UE-27 przekraczał 50%, a w Niemczech sięgał 70%⁴⁷.

W 2007 r. nakłady na działalność innowacyjną w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych wyniosły 20,2 mld zł, z czego około 3/4 pochodziło z środków własnych firm. Tak duży udział środków własnych w strukturze źródeł finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw powoduje, że brak odpowiednich własnych środków finansowych jest główną przyczyną braku podejmowania działań na rzecz wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w firmie.

Łączna wysokość nakładów poniesionych przez przedsiębiorstwa w poszczególnych województwach jest silnie powiązana z poziomem rozwoju regionu mierzonym PKB *per capita*. Z reguły firmy w bogatszych regionach kraju są bardziej skłonne do ponoszenia takich nakładów niż przedsiębiorstwa z regionów biedniejszych. Największe wydatki na działalność

⁴⁶ Nauka i technika w 2007 r., cyt. wydanie, s. 111 oraz obliczenia własne MRR.

⁴⁷ Ostatnie dostępne dane Eurostat wskazują na wskaźnik 54,5% w UE-27 w 2005 r. i 68,1% w Niemczech w 2006 r.

innowacyjną w 2007 r. poniosły podmioty w województwach: śląskim (5,4 mld zł, tj. 26,7% wydatków na działalność innowacyjną w Polsce ogółem), mazowieckim (4,1 mld zł, tj. 20,1%), łódzkim (1,9 mld zł, tj. 9,3%), wielkopolskim (1,5 mld zł, tj. 7,4%) oraz dolnośląskim (1,5 mld zł, tj. 7,2%). Wydatki w pozostałych 11 województwach wyniosły niewiele poniżej 6,0 mld zł, co stanowiło 29,3% łącznych wydatków na ten cel. Najniższe wydatki na działalność innowacyjną wśród przedsiębiorstw przemysłowych zanotowano w województwach: lubuskim (poniżej 0,2 mld zł, tj. 1,0% wydatków na innowacje w przedsiębiorstwach przemysłowych ogółem), podlaskim (niewiele ponad 0,2 mld zł, tj. 1,1%), zachodniopomorskim (również niewiele ponad 0,2 mld zł, tj. 1,2%), świętokrzyskim (ok. 0,3 mld zł, tj. 1,5%), warmińsko-mazurskim (niecałe 0,4 mld zł, tj. 1,7%), opolskim (niewiele poniżej 0,4 mld zł, tj. 1,8%), lubelskim (prawie 0,5 mld zł, tj. 2,4%), pomorskim (niewiele poniżej 0,7 mld zł, tj. 3,4%) oraz podkarpackim (ok. 0,9 mld zł, tj. 4,5%).

Występuje związek między postępowaniem w zakresie technologicznego zaawansowania produkcji a napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Dotyczy on zarówno poziomu krajowego, jak i regionalnego (efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w województwach: dolnośląskim, śląskim czy opolskim).

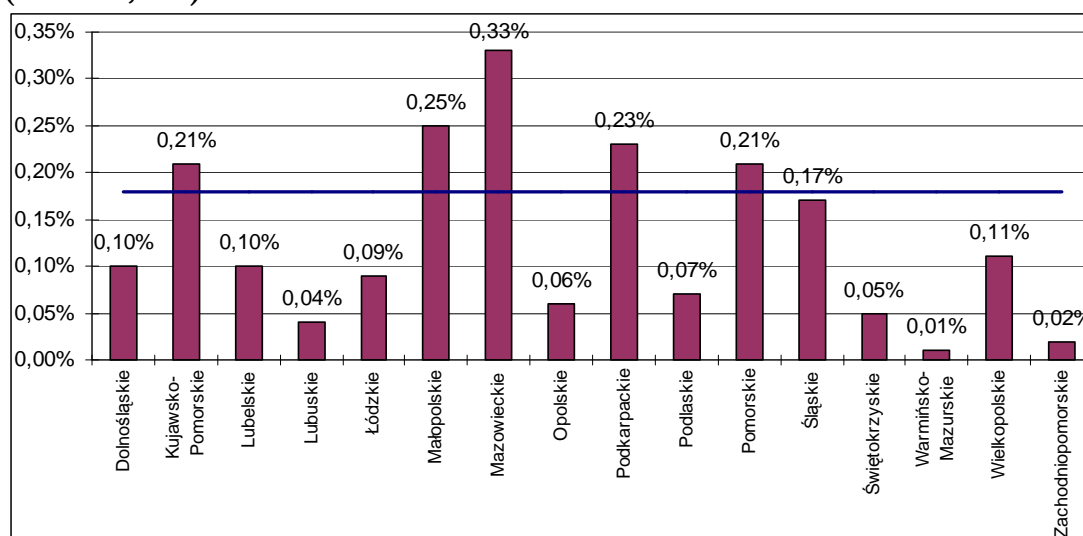
- **niedostateczne techniczne zaawansowanie produkcji przemysłowej**, wyrażające się niskim udziałem działów wysokiej techniki i słabym jego wzrostem, przy jednoczesnym uwstecznianiu struktury produkcji przemysłowej w niektórych województwach, przy czym **zaawansowanie technologiczne produkcji wykazuje wyraźne powiązanie z poziomem rozwoju gospodarczego województwa.**

W strukturze produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego w Polsce przeważają działy tradycyjne, reprezentujące niski i średnio-niski poziom techniki, jednak systematycznie zwiększa się udział produkcji o wyższym stopniu zaawansowania technologicznego, zaliczanych do techniki wysokiej i średnio-wysokiej. W 2007 r. te ostatnie generowały 33,2% ogólnej wartości produkcji przemysłu przetwórczego, o 3,7 p.p. więcej niż w 2000 r., o tyle samo – do 66,8% - obniżył się udział działów techniki niskiej i średnio-niskiej.

Zdecydowanie największe zaawansowanie technologiczne cechowało przemysł przetwórczy w województwie dolnośląskim. W 2007 r. działy wysokiej i średnio-wysokiej techniki dostarczały tu aż 59,7% produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego, tj. niemal dwukrotnie więcej niż w skali całego kraju (33,2%) oraz śląskie (42,3%), a następnie opolskie, mazowieckie, podkarpackie i wielkopolskie. Najniższe było natomiast zaawansowanie technologiczne produkcji w województwach: podlaskim, lubuskim, warmińsko-mazurskim, lubelskim i świętokrzyskim. Na działy niskiej i średnio-niskiej techniki przypadało w tych województwach od 83% do 90% produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego. Największy postęp w zakresie zmian struktury produkcji przemysłowej w latach 2000-2007 odnotowały łódzkie i opolskie oraz dolnośląskie, małopolskie i wielkopolskie. Wystąpiły jednak także przypadki „uwsteczniania” struktury produkcji, tj. wzrostu udziału działów techniki niskiej i średnio-niskiej kosztem techniki wysokiej i średnio-wysokiej (w świętokrzyskim, zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim, a także na niewielką skalę w mazowieckim).

W województwach Polski Wschodniej działy wysokiej i średnio-wysokiej techniki dostarczały w 2007 r. zaledwie 20,7% produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego, o 12,5 p.p. mniej od średniej krajowej. Średnią tę przekraczało jedynie podkarpackie. Znikomą część produkcji przetwórstwa przemysłowego stanowiły w Polsce Wschodniej wyroby techniki wysokiej (w 2007 r. tylko 0,3%, o 3,6 p.p. mniej niż średnio w kraju). Niepokojący jest obserwowany w odniesieniu do tej grupy województw (jako całości) między rokiem 2000 i 2007 spadek udziału w strukturze produkcji przemysłowej zarówno wyrobów techniki wysokiej (o 0,1 p.p.), jak i łącznie wysokiej i średnio-wysokiej (o 0,3 p.p.).

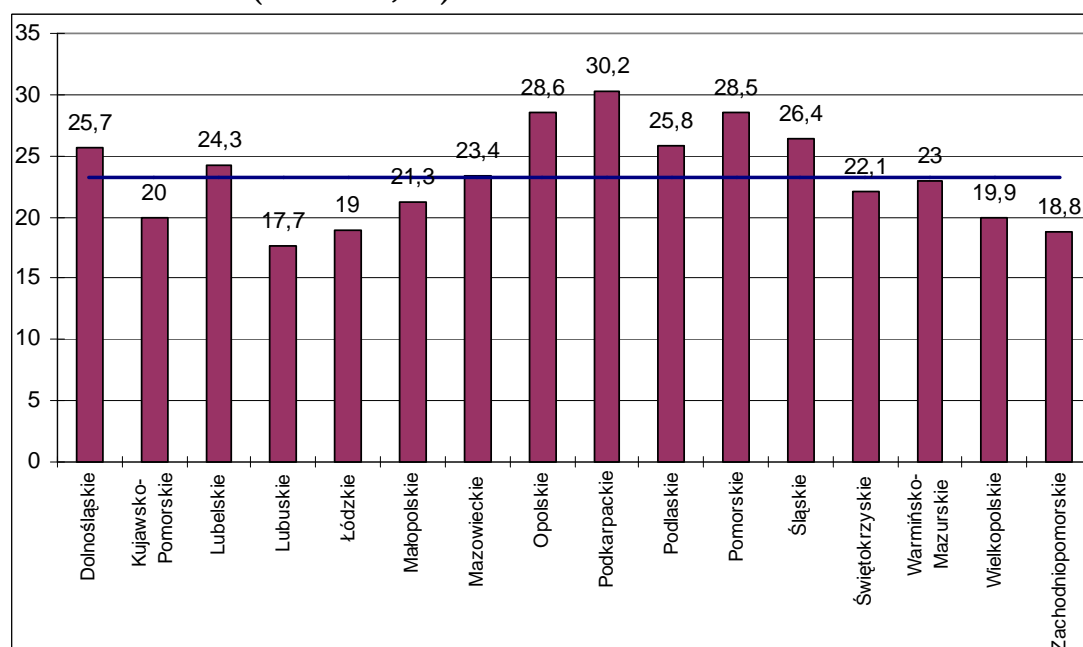
Wykres 13. % PKB przeznaczany na B+ R w sektorze przedsiębiorstw, 2006r. (Polska 0,18%)



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

- **niska intensywność współpracy firm z jednostkami naukowo-badawczymi.** Zaledwie 8,9% przedsiębiorstw sektora MSP korzysta z zasobów jednostek badawczo-rozwojowych, wyższych uczelni oraz centrów transferu technologii⁴⁸. Polskie przedsiębiorstwa mają trudności ze znalezieniem odpowiednich partnerów po stronie sektora badawczo-rozwojowego. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest to, że sektor instytucji badawczo-rozwojowych w Polsce charakteryzuje się niską elastycznością w zakresie przygotowywania odpowiednio dostosowanej do potrzeb rynku oferty.

Wykres 14. Przedsiębiorstwa, które wprowadziły innowacje w % ogółu przedsiębiorstw w latach 2004-2006r. (Polska 23,2%)



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

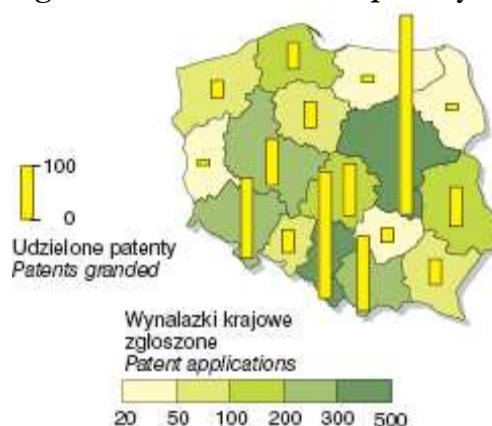
- **niski poziom wynalazczości z silną koncentracją regionalną aktywności wynalazczej.** W okresie poakcesyjnym nastąpiło odwrócenie tendencji do słabnięcia aktywności wynalazczej

⁴⁸ http://www.euroinfo.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1120&Itemid=31

w Polsce, a liczba krajowych⁴⁹ patentów na wynalazki wzrosła ponad 2,5-krotnie (z 613 w 2003 r. do 1575 w 2007 r.) była jednak w przybliżeniu o połowę niższa niż w 1990 r. (3242). Pod względem wynalazczości Polska wyraźnie ustępuje ogółowi krajów UE na 1 mln mieszkańców UE-27 przypadają średnio 105,6 zgłoszeń patentowych do Europejskiego Biura Patentowego (EPO), podczas gdy w Polsce były tylko 3 zgłoszenia⁵⁰. Liczba zgłoszeń patentowych w zakresie wysokich technologii wynosiła 12,8 na 1 mln mieszkańców UE-27 i zaledwie 0,5 w Polsce⁵¹.

Niemal co czwarty patent jest udzielany w województwie mazowieckim, a na cztery czołowe województwa (obok mazowieckiego – śląskie, dolnośląskie, małopolskie i łódzkie) przypadają w 2007 r. 63,5% ogółu udzielonych patentów na wynalazki. Stopień koncentracji stopniowo jednak maleje, jako że udział wymienionych czterech województw był w 2007 r. o 1,1 p.p. niższy niż w 2003 r. i o 1,2 p.p. niższy niż w 2000 r. W głównej mierze było to związane z osłabieniem pozycji województwa śląskiego po 2003 roku.

Mapa 13. Wynalazki krajowe zgłoszone oraz udzielone patenty w 2008 roku



Źródło: Dane Urzędu Patentowego RP.

Najwyższe wskaźniki liczby patentów na 1 tys. zatrudnionych w sferze B+R (powyżej 20) osiągnęły w 2007 r. województwa: opolskie, dolnośląskie i śląskie, a wyższe od średniego dla kraju (12,95) - także świętokrzyskie, podkarpackie i łódzkie. Były to więc albo mniejsze ośrodki badawcze (opolskie, świętokrzyskie, podkarpackie), albo ośrodki duże, o tradycyjnie silnych powiązaniach z przemysłem (śląskie, dolnośląskie, łódzkie). Zwraca uwagę stosunkowo słaba pozycja niektórych tradycyjnych ośrodków akademickich (wielkopolskie, małopolskie, lubelskie, a także mazowieckie). Różnice te częściowo wynikają z regionalnego zróżnicowania ukierunkowania działalności B+R (stosunkowo silne nastawienie na badania podstawowe w małopolskim, lubelskim i wielkopolskim, a na badania stosowane lub prace rozwojowe – w opolskim, śląskim, świętokrzyskim, podkarpackim i łódzkim).

Na województwa Polski Wschodniej przypadają w 2007 r. 11,5% ogółu udzielonych w Polsce patentów na wynalazki – o 4 p.p. więcej niż w 2003 r. i o 1,6 p.p. więcej niż w 2000 r. Najwyższy był udział lubelskiego (5%), najniższy – podlaskiego (0,9%). Liczba patentów w przeliczeniu na 1 tys. zatrudnionych w sferze B+R w tej grupie województw (przeciętnie 11,3 w 2007 r.) była jednak o 1,6 mniejsza od średniej krajowej (w 2000 r. różnica na niekorzyść Polski Wschodniej wynosiła blisko 1,5 a w 2003 r. – blisko 2,0). Największą intensywność wynalazczą przejawiano we wspomnianym świętokrzyskim (16,2 patentu na 1 tys.

⁴⁹ W analizie pominięto zagraniczne wynalazki opatentowane przez Urząd Patentowy RP (1959 w 2007 r.). Por. Nauka i technika w 2007 r., cyt. wydanie, s. 174.

⁵⁰ Według ostatnich dostępnych danych za 2005 r.

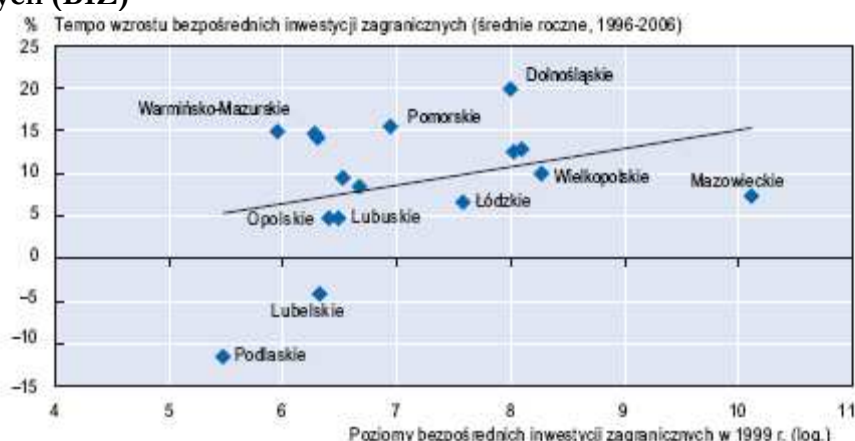
⁵¹ Dane Eurostat.

zatrudnionych w B+R) i podkarpackim (14,1), zaś najmniejszą w podlaskim (6), wyróżniającym się najwyższym w Polsce udziałem badań podstawowych w strukturze finansowania B+R.

3. Potencjał gospodarczy

Jednym z czynników decydujących o konkurencyjności ekonomicznej zarówno wewnątrz kraju, jak i w porównaniach międzynarodowych jest **dostępność**, determinująca atrakcyjność inwestycyjną. Podstawowymi kryteriami, jakimi kierują się zagraniczni inwestorzy przy wyborze lokalizacji inwestycyjnej⁵² są właśnie dostępność do wykwalifikowanej siły roboczej (o której była mowa wcześniej) oraz jakość infrastruktury (bezpośrednia korelacja). Wzrost BIZ można zatem potraktować jako wyznacznik potencjału ekonomicznego regionu.

Wykres 15. Rosnące dysproporcje w poziomie przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ)



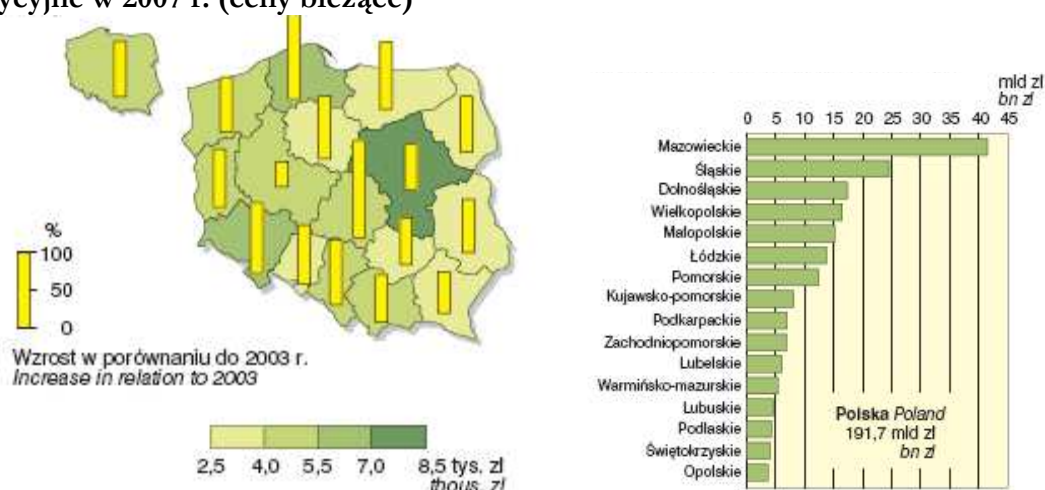
Źródło: Opracowane na podstawie Regionalnej bazy danych OECD (2008).

Nierównomierny rozkład inwestycji przyczynia się bezpośrednio do szybszego wzrostu gospodarczego regionów wyżej rozwiniętych i obszarów metropolitalnych w porównaniu do pozostałych:

- wartość nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej w 2007 r. wyniosła blisko 192 mld zł. Niemal 68% wartości nakładów inwestycyjnych ogółem zrealizowały podmioty prywatne. Zdecydowana **większość nakładów inwestycyjnych** jest ponoszona w województwach: **mazowieckim, dolnośląskim, łódzkim, śląskim i wielkopolskim.**
- wartość nakładów inwestycyjnych na mieszkańca wynosiła w 2007 r. w Polsce 5 030 zł. Dynamiczny wzrost nakładów na mieszkańca nastąpił po akcesji do UE – od początku 2004 r. wzrosły one w Polsce w sumie o 73%. Największy, ponad dwukrotny wzrost nakładów inwestycyjnych na jednego mieszkańca wystąpił w województwach łódzkim (z poziomu 2 368 zł w 2003 r. do 5 403 zł w 2007 r.) i pomorskim (odpowiednio 2 647 zł i 5 627 zł) oraz prawie dwukrotny w dolnośląskim (odpowiednio 3 126 zł i 6 041 zł) i to właśnie te trzy województwa, obok mazowieckiego (8 023 zł) należą do regionów o najwyższym poziomie nakładów inwestycyjnych na mieszkańca. **Województwa Polski Wschodniej charakteryzują się najniższym poziomem nakładów inwestycyjnych na mieszkańca** zarówno w gospodarce narodowej ogółem, jak i w sektorze przedsiębiorstw.

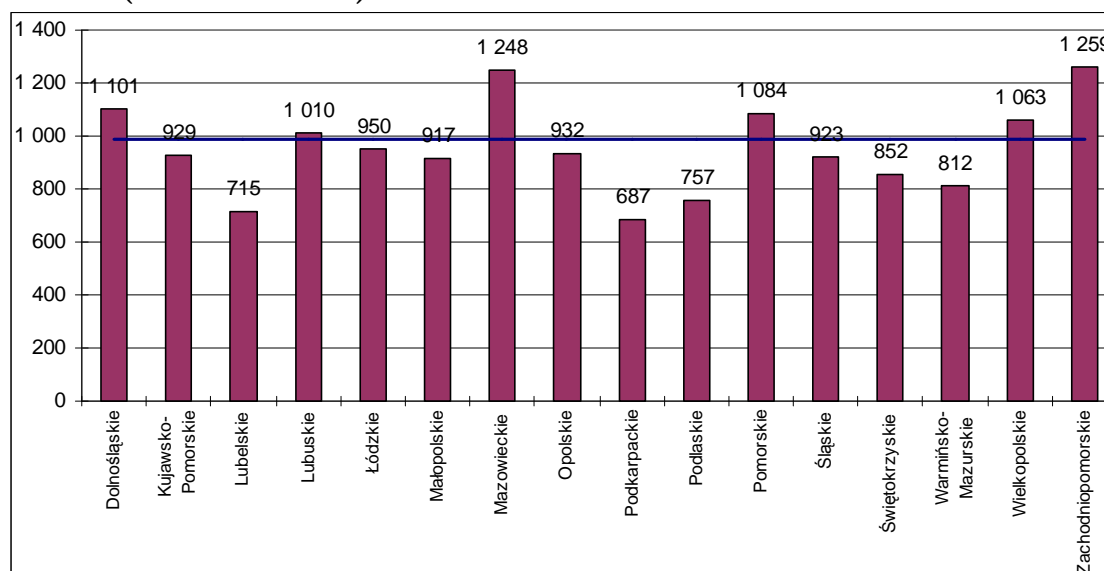
⁵² wg PAIZ

Mapa 14. Nakłady inwestycyjne per capita w 2007 r. (ceny bieżące) oraz nakłady inwestycyjne w 2007 r. (ceny bieżące)



Źródło: Regiony Polskie 2009, GUS

Wykres 16. Liczba jednostek zarejestrowanych w systemie REGON na 1 tys. mieszkańców w 2008r. (Polska 985 osób)



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

W Polsce **niedorozwój infrastruktury transportowej pogarsza relatywną dostępność przestrzenną wielu ośrodków i regionów w skali regionalnej, krajowej i europejskiej**, stanowiąc ich istotną barierę rozwoju. W okresie 2005-2008⁵³ stopień dostępności transportowej ulegał istotnym zmianom, o ile w 2005 r. jako bardzo dobrą oceniono dostępność transportową województw: śląskiego, wielkopolskiego i małopolskiego, to w 2008 r. zidentyfikowano już pięć takich województw: lubuskie, wielkopolskie, dolnośląskie, śląskie i zachodniopomorskie. Ich wspólną cechą jest dobra dostępność do granicy zachodniej. Niezmiennie najniższym poziomem dostępności transportowej charakteryzowały się natomiast województwa Polski Wschodniej (podlaskie, lubelskie, podkarpackie i warmińsko-mazurskie). Decydowało o tym peryferyjne położenie względem granicy zachodniej, niska gęstość infrastruktury drogowej, braki w powiązaniach komunikacyjnych ich stolic z Warszawą, słabo rozwinięty sektor transportu i

⁵³ Dostępność transportowa polskich województw w latach 2005-2008, IBnGR

logistyki, oraz częściowo brak lotniska regularnie obsługującego połączenia międzynarodowe transportową (podlaskie, lubelskie i warmińsko-mazurskie).

Podstawową słabość infrastruktury transportowej w Polsce stanowi **zły stan sieci drogowej**, charakteryzujący się przede wszystkim: **niewystarczającą siecią połączeń niektórych części kraju, brakiem rozwoju dróg umożliwiających sprawne przejazdy w miastach i w ich otoczeniu** (obwodnice, niska jakość połączeń z sąsiednimi gminami) oraz **niską jakością połączeń między miastami wojewódzkimi**:

- sieć drogowa Polski (ogólna długość dróg publicznych w 2007 r. wynosiła 383,1 tys. km, w tym dróg o twardej nawierzchni⁵⁴ 258,9 tys. km.) charakteryzuje się **relatywnie wysoką i równomierną** (proporcjonalną do zaludnienia) **gęstością szlaków** o nawierzchni twardej (średnio w kraju na 100 km² przypada 82 km takich dróg, najczęściej w śląskim (164 km) i małopolskim (145 km), a najmniej w warmińsko-mazurskim (50 km) i podlaskim (54 km), ale stanowią one zaledwie 67,7% dróg publicznych w Polsce. Drogi krajowe charakteryzuje **niska jakość**: drogi w stanie dobrym stanowiły w końcu 2007 r. zaledwie 54,9% (wobec 53,2% w końcu 2006 r.) długości sieci, natomiast ponad 45% długości dróg krajowych wymaga przeprowadzenia różnego rodzaju remontów. Jedynie 20% nawierzchni było dostosowanych do ruchu o nacisku 11,5 tony na oś⁵⁵ (wobec 13% w 2006 r.) – większość istniejących w Polsce dróg jest bowiem przystosowana do ruchu o nacisku 8-10 ton/oś⁵⁶. Udział dróg dwujezdniowych⁵⁷ w całości dróg publicznych o twardej nawierzchni w 2007 r. wynosił zaledwie 1,5% (wzrost o 0,5 p.p. w stosunku do 1999 r.). Najwyższym udziałem dróg dwujezdniowych charakteryzowały się województwa: śląskie (3,4%, wobec 3% w 1999 r.) dolnośląskie (3,1%, wobec 0,7%), lubuskie (2,0% wobec 1,4%), łódzkie (2,% wobec 1,6%), a najniższym - niemal niezmiennie od 1999 r.: podlaskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie i lubelskie (0,3-0,5%). Powyższa **struktura dróg w kraju przyczynia się zarówno do ograniczenia płynności transportu kołowego i zwiększenia jego czasochłonności** (co bezpośrednio przekłada się na ograniczenie konkurencyjności gospodarki), jak również wywiera negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, chociaż w latach 2004-2007 odnotowano nieznaczny spadek (o ok. 1,5 tys.) liczby wypadków drogowych w kraju (z 51 tys. do 49,5 tys.) oraz nieznaczny spadek liczby ofiar śmiertelnych tych wypadków (liczba ofiar śmiertelnych zmniejszyła się w większości województw, jednakże w kujawsko-pomorskim, lubelskim, mazowieckim, podkarpackim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim miał miejsce jej wzrost).

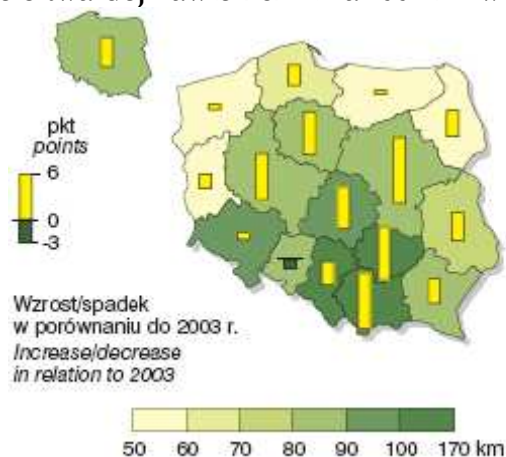
⁵⁴ Miejskich i zamiejskich

⁵⁵ Normy unijne przewidują dostosowanie dróg do ruchu pojazdów o nacisku 11,5 t/oś, przy czym należy podkreślić, że z końcem 2010 r. wpływa –uzyskany przez Polskę w trakcie negocjacji akcesyjnych okres przejściowy w zakresie udostępnienia sieci drogowej dla samochodów o nacisku powyżej 11,5 tony na oś.

⁵⁶ „Raport o stanie technicznym nawierzchni asfaltowych i betonowych sieci dróg krajowych na koniec 2007 r.” Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, marzec 2008.

⁵⁷ *Droga dwujezdniowa* - droga o dwóch lub większej liczbie pasów ruchu, której jezdnie rozdzielono pasem zieleni.

Mapa 15. Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km² w 2008 roku



Źródło: Regiony Polski 2009, GUS.

- występuje **niedostateczna długość autostrad i dróg szybkiego ruchu**. Pod względem długości sieci autostrad i dróg ekspresowych, która wynosiła w końcu 2007 r. w przypadku autostrad około 663 km (wobec 385 km w 2000 r. i 405 km w roku 2003), a dróg ekspresowych blisko 330 km (wobec 226 km w 2003 r.), Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie. Autostrady znajdowały się jedynie w 7 województwach. Nie dysponowały nimi województwa: podlaskie, podkarpackie, mazowieckie, lubelskie, świętokrzyskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie oraz warmińsko-mazurskie. Długość sieci dróg ekspresowych w Polsce zmniejszyła się w latach 2001-2007 o 71,6 km (z 401,5 km do 329,9 km). Drogi ekspresowe znajdowały się (w 2007 r.) na obszarze 12 województw (wobec 9 w 2001 r.). Niska dostępność komunikacyjna województw podkarpackiego i podlaskiego wynika z braku autostrad i dróg ekspresowych na ich obszarze.
- relatywnie niewielkiemu przyrostowi sieci dróg publicznych o twardej nawierzchni (4,1% w latach 1999-2007 r.) towarzyszył znacznie większy **wzrost liczby pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym**. W okresie 1999-2007 liczba zarejestrowanych samochodów osobowych wzrosła o 5,3 mln (z 9,3 mln w 1999 r. do 14,5 mln w 2007 r.), co oznaczało - w przeliczeniu na 1 tys. osób - wzrost z 240 samochodów w 1999 r. do 383 w 2007 r. (najwięcej w mazowieckim i wielkopolskim).

Także **stan techniczny infrastruktury kolejowej** należy ocenić jako **niezadowalający**:

- zaledwie 30% sieci jest dobrej jakości, a większość taboru charakteryzuje się wysokim stopniem zużycia: wiek około połowy kolejowych obiektów inżynierskich w 2006 r. przekraczał 90 lat, a zaledwie 2,3% tych obiektów miało mniej niż 16 lat.
- niekorzystne trendy w transporcie kolejowym prowadziły zarówno do **ograniczenia ilości obsługiwanych połączeń pasażerskich**, jak i **zmniejszenia długości** całkowitej eksploatowanych w Polsce **linii kolejowych**. Przekładało się to na obniżenie dostępności komunikacyjnej poszczególnych regionów kraju, a w jeszcze większym stopniu - z uwagi na likwidację lub zmniejszenie częstotliwości połączeń lokalnych - na **zmniejszającą się dostępność komunikacyjną wewnątrz regionów**. W okresie 1999-2007 długość linii kolejowych eksploatowanych (normalnotorowych) w Polsce zmniejszyła się o ponad 3 tys. km (z ok. 22,9 tys. km do ok. 19,8 tys. km) a wskaźnik gęstości tych linii na 100 km kwadratowych zmniejszył się o 0,7, do 6,4 km na 100 km² w 2007 r. (głównie w wyniku procesów restrukturyzacji PKP i komercjalizacji kolei). Długość eksploatowanej linii kolejowej zmniejszyła się w 15 województwach - najbardziej w: wielkopolskim (o 337 km) i dolnośląskim (o 312 km), a wzrosła jedynie w województwie śląskim (o 131 km). Podobnie kształtowała się

sytuacja jeśli chodzi o wskaźnik gęstości linii kolejowej, który obniżył się również w 15 województwach – w największym stopniu w lubuskim (o 2,1 km na 100 km²).

Znaczącą **poprawę jakości usług** odnotowano jedynie w odniesieniu do **przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych**, natomiast zdecydowanie najgorsze efekty odnotowywane są w sferze pasażerskich przewozów regionalnych (w tym w obsłudze przewozów podmiejskich).

Mimo, że w Polsce występuje relatywnie **niezbyt rozbudowana sieć lotów i lotnisk** przystosowanych do regularnych przewozów pasażerskich, **transport lotniczy rozwija się bardzo dynamicznie**:

- dysponując jedynie 11 obiektami obsługującymi regularne loty pasażerskie liczba pasażerów w latach 1999-2007 została zwiększona z 5,3 mln do 19,4 mln. Po roku 2004 miała miejsce bezprecedensowa intensyfikacja i decentralizacja ruchu lotniczego. **Wzrosła przy tym rola lotnisk regionalnych** - w roku 2007 ponad 50% pasażerów odprawiono na tych lotniskach (przede wszystkim w Katowicach, Krakowie, Gdańsku, Wrocławiu i Poznaniu). Szczególnie wysokie tempo wzrostu przewozów pasażerskich miało miejsce w latach 2004-2007 kiedy to w skali kraju miał miejsce blisko 88% wzrostu odnotowanego w latach 1999-2007. Analogiczną tendencję zaobserwowano we wszystkich województwach – poza lubuskim (gdzie zaobserwowano niewielki spadek liczby pasażerów). W analizowanym okresie **udział województwa mazowieckiego** (port lotniczy im. Fryderyka Chopina Warszawa) w całości przewozów zrealizowanych **w kraju zmniejszył się** (pomimo ponad dwukrotnego wzrostu liczby odprawionych pasażerów - z 75,3% w 1999 r. do 72,2% w 2003 r. oraz do 48% w 2007 r.). Udział województwa małopolskiego (port lotniczy Kraków-Balice) wzrósł w tym czasie z 7,9% do 15,8%, śląskiego (Katowice-Pyrzowice) z 3,2% do 10,3%, pomorskiego (Gdańsk) z 4,7% do 8,9%, dolnośląskiego (Wrocław) z 3,6% do 6,6%, oraz wielkopolskiego z 3,9% do 4,6%. Łączny udział pozostałych województw uczestniczących w przewozach lotniczych pasażerów (podkarpackiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, zachodniopomorskiego i podlaskiego) nie przekroczył w 2007 r. 6% (wobec 1,2% w 1999 r.). Tak znaczny wzrost liczby obsługiwanych pasażerów powoduje **silne przeciążenie infrastruktury**.
- **słabe skomunikowanie lotnisk z systemami transportu lądowego**, w tym przede wszystkim z koleją. **Brak wystarczających** – w stosunku do potrzeb - inwestycji w zakresie rozwiązań „**intermodalnych**” (umożliwiających dogodne połączenia lotnisk z centrami miast) grozi spadkiem konkurencyjności transportu lotniczego – przede wszystkim w przypadku połączeń krajowych – na rzecz transportu kolejowego⁵⁸.

Istotną rolę dla polskiej gospodarki oraz jej regionów, zwłaszcza regionów północnych odgrywają **porty morskie**. Kluczowe znaczenie mają cztery porty: Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście. Wzrasta także rola Szczecina jako portu morskiego znajdującego się najbliżej aglomeracji Berlina.

- od 2000 r. **wzrasta** (z uwzględnieniem spadku w roku 2005) **działalność i rentowność transportu morskiego**. Największe wolumeny przeladunkowe notuje Gdańsk. Porty Szczecin-Świnoujście i Gdynia skorzystały z nowych możliwości rynkowych, wprowadzając np. usługi cateringowe dla tankowców z Bliskiego Wschodu. Rośnie ruch w terminalach promowych w Świnoujściu (promy do Malmö, Ystad, Kopenhagi i sezonowo na Bornholm), Gdańsku (do Oxelosund) i Gdyni (do Karskrony).

⁵⁸ Przykładem efektywności tego typu rozwiązań jest oddany w 2006 r. „szynowóz” -poruszający się po zaadaptowanych torach, które uprzednio służyły do zaopatrywania bazy wojskowej w paliwo- łączący terminal pasażerski lotniska „Kraków-Balice” z centrum miasta (podróż trwa 15 minut).

- jednak polskie porty charakteryzuje bardzo **wysoki wskaźnik przestarzałego majątku trwałego**, wynoszący od 40 do 70% (2008).
- na poziom konkurencyjności polskich portów wpływają: ich **słabe powiązania z sąsiadującymi obszarami lądowymi** (w szczególności obszarami miejskimi), **niedorozwój nowoczesnych usług portowych** oraz zbyt **słaba** kapitalizacja i **pozycja finansowa**. W rezultacie średnia ocena konkurencyjności najważniejszych polskich portów wynosi: Szczecin – Świnoujście - 2.92, Gdynia- 3.40, Gdańsk 3.00, podczas gdy porty zachodnich i wschodnich sąsiadów uzyskują: Lubeka 3.65, Rostock 3.32, Kaliningrad - 2.07, Kłajpeda - 3.03. Konkurencja ze strony tych portów wykazuje tendencję wzrostową, podobnie jak portów skandynawskich: Gothenburg w Szwecji, Kopenhaga/ Malmö i Aarhus w Danii oraz Kotka w Finlandii.

Natomiast sytuacja **transportu wodnego śródlądowego** w Polsce jest nieporównywalna z szansami, jakie stwarzane są mu w innych krajach UE:

- dane wykazują wprawdzie 3659,1 km dróg wodnych żeglownych, jednak zaledwie 205,9 km tych dróg jest o parametrach międzynarodowych (pozwalających na eksploatację statków wielkości powyżej 1000 t). Sieć ta obejmuje trzy **niepołączone ze sobą, niewielkie odcinki Wisły** (w tym najdłuższy Włocławek – Płock nieeksploatowany przez żeglugę, a pozostałe dwa, zlokalizowane w dwóch końcach Wisły) i ujściowe odcinki **drogi wodnej Odry**.
- pomimo niesprzyjającej dla rozwoju żeglugi śródlądowej atmosfery i pogarszających się warunków nawigacyjnych, gałąź ta radzi sobie w Polsce, zadziwiająco dobrze i po okresie załamania w 2005 r. **wzrosły przewozy zarówno ładunków, jak i pasażerów**, jak również polska żegluga śródlądowa odzyskała i umocniła swoją pozycję na rynkach.

Zła sytuacja transportu śródlądowego jest częściowo wynikiem faktu, że w Polsce posiada wyjątkowo małe objętości rezerwowe zbiorników retencyjnych w stosunku do średniorocznych przepływów wody w rzekach. Corocznie rejestruje się w Polsce od kilkuset do kilku tysięcy zdarzeń związanych z przyborem wody w rzekach, a największe zagrożenie powodziowe jest na terenach przygranicznych Polski południowej i południowo-wschodniej (szczególnie w dorzeczu Odry, Wisły, Sanu i Bugu). Nasilenie w ostatnich latach niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, w tym intensywnych opadów deszczu, powoduje gwałtowne przybory wód, szczególnie w górskich odcinkach. Chociaż nie powodują one zasadniczo zagrożenia dla większych obszarów, to jednak w wymiarze lokalnym niejednokrotnie mają charakter katastrofy. Wg szacunków, katastrofalnym zatopieniem zagrożony jest obszar ok. 2,5 tys. km², zamieszkały przez ok. 600 tys. osób, a ok. 7% pow. kraju jest narażone na powodzie.

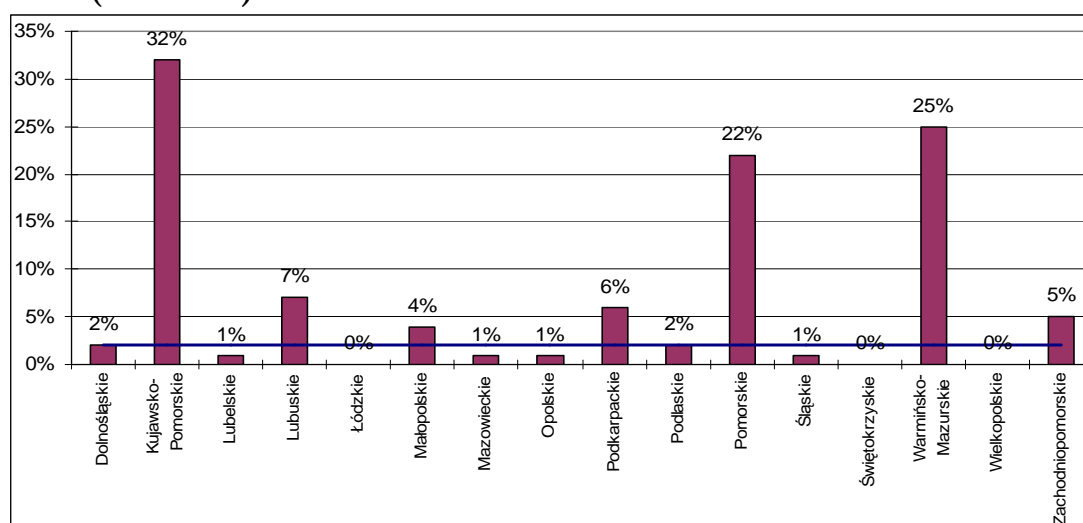
Kolejnym wyznacznikiem potencjału gospodarczego jest moc wytwórcza polskich **elektrowni**, która wynosi obecnie ok. 36 GW. Źródła surowców oraz elektrownie skoncentrowane są na południu kraju, co wymaga przesyłania energii do wszystkich dużych ośrodków Polski centralnej i północnej. Większość z nich (w tym Warszawa oraz Szczecin) posiada tylko jedną linię zasilającą 400 kV, co stanowi realne zagrożenie dla systemu energetycznego w przypadku awarii. W skali kraju w latach 1999-2007 odnotowano wzrost produkcji energii elektrycznej o 12,2%.

- **sieć energetyczna jest przestarzała**, ok. ¼ urządzeń **jest zdekapitalizowanych** (funkcjonują od ponad 40 lat). Przystarzała jest **również** sieć energetyczna **na terenach wiejskich**, 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 (gł. 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). Łącznie krajowa przesyłowa sieć energetyczna liczy 12,7 tys. km, z czego sieć 400 kV tylko 4,7 tys. km.

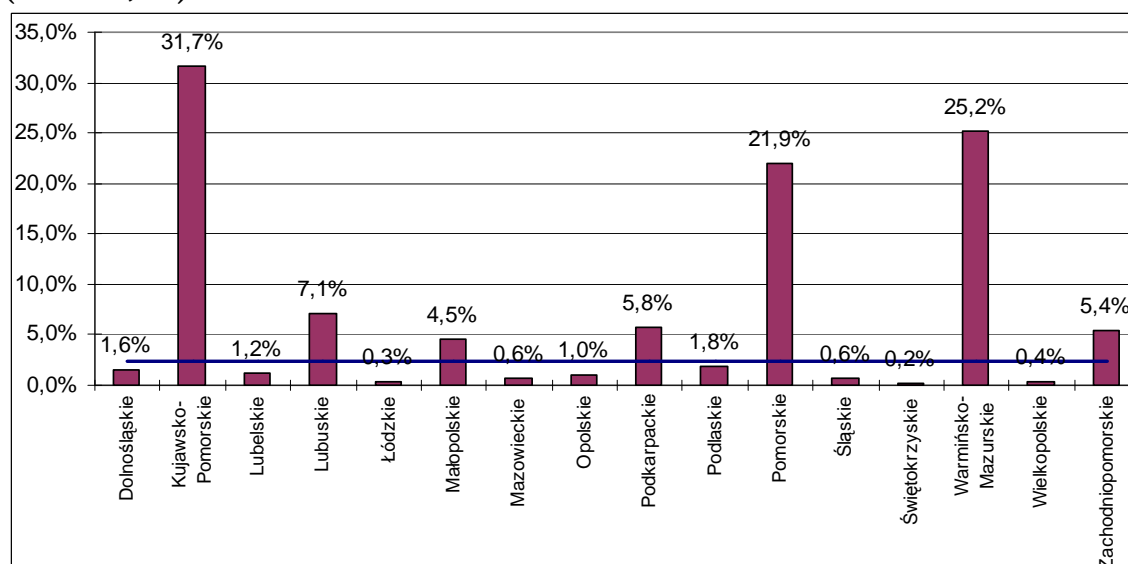
- **wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE)** pozostaje **niewielkie** około 7,5% mocy zainstalowanej w elektrowniach (wobec 6,3% w 1999 r.) co stwarza dodatkowe zagrożenia w warunkach polityki UE odnośnie emisji CO₂. Istnieją możliwości wzrostu znaczenia energii pozyskiwanej z tych źródeł, ale nie mogą one stanowić pełnej alternatywy dla energetyki konwencjonalnej. Każde województwo posiada odrębną specyfikę pod względem potencjału technicznego OZE oraz możliwości jego wykorzystania. Najwięcej energii odnawialnej produkują województwa kujawsko-pomorskie, małopolskie i pomorskie (2005).

Wykres 17. % produkcji energii elektrycznej ze źródeł wodnych i odnawialnych ogółem, 2007r. (Polska 2%)



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

Wykres 18. Odnawialne źródła energii % w energii wytwarzanej ogółem, 2007r. (Polska 2,3%)



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

- Zużycie gazu w Polsce należy do najniższych w Europie. Ponad 60% surowca sprowadzane jest z Rosji. **Brak jest połączenia z obszarami gazonośnymi Morza Północnego oraz sieci zapewniających sprawną dystrybucję wewnętrzną.**

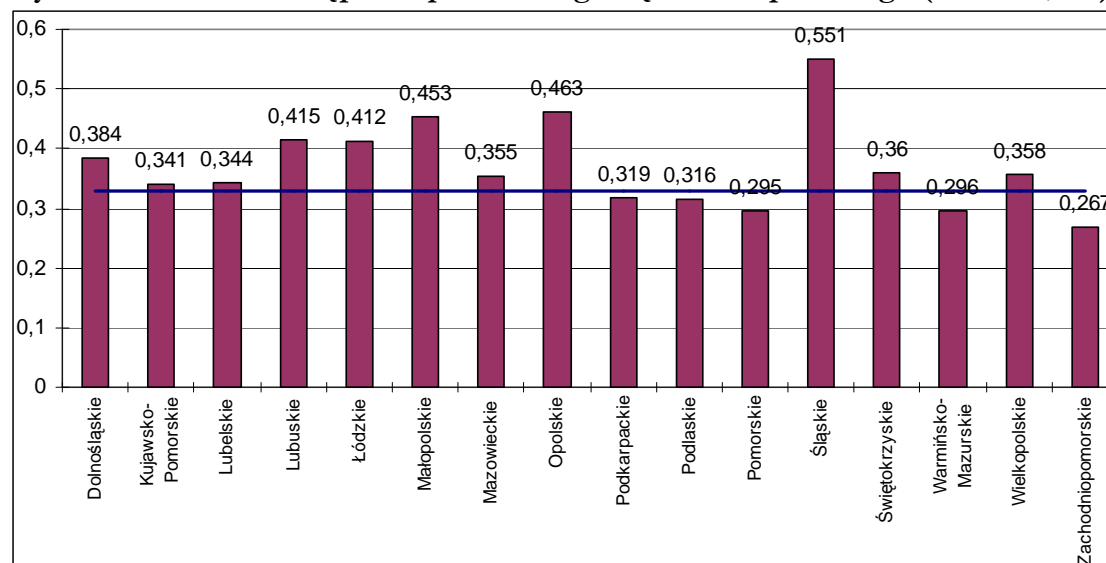
Szeroko rozumiana infrastruktura energetyczna w Polsce powstała w większości przed rokiem 1990. Od 2000 r. zapotrzebowanie na energię elektryczną ponownie wzrasta, a podejmowane działania modernizacyjne w elektrowniach i sieciach przesyłowych są opóźnione:

- w latach 1999-2007 długość sieci gazowej w Polsce wzrosła o 35% i w końcu 2007 r. wynosiła 94,7 tys. km. Równocześnie liczba odbiorców gazu z sieci wzrosła o 5,4%. Przyłączenie dodatkowego odbiorcy gazu z sieci oznaczało w tym okresie konieczność zbudowania ok. 92 m sieci gazowej. Największy relatywny przyrost (% zmiany w stosunku do stanu z końca 1999 r.) odnotowano w lubuskim (157,3% tj. 2,1 tys. km), opolskim (104,8% czyli 1,1 tys. km), natomiast w ujęciu „absolutnym” (w km długości sieci) w wielkopolskim (o 4,8 tys. km tj. 64,7%), dolnośląskim (3,2 tys. km tj. 67,8%) oraz mazowieckim (3,2 tys. km. tj. o 31,2%).
- z punktu widzenia udziału poszczególnych województw w przyroście długości sieci gazowej w kraju w latach 1999-2007 to największy był on w przypadku: wielkopolskiego (14,4% całego przyrostu sieci w kraju), mazowieckiego i dolnośląskiego (po 9,7%), a najmniejszy w wypadku podlaskiego (1,7%).

Dla rozwoju potencjału konkurencyjnego w regionach istotne znaczenie mają poziom oraz **dostępność usług i dóbr publicznych**, na które składają się:

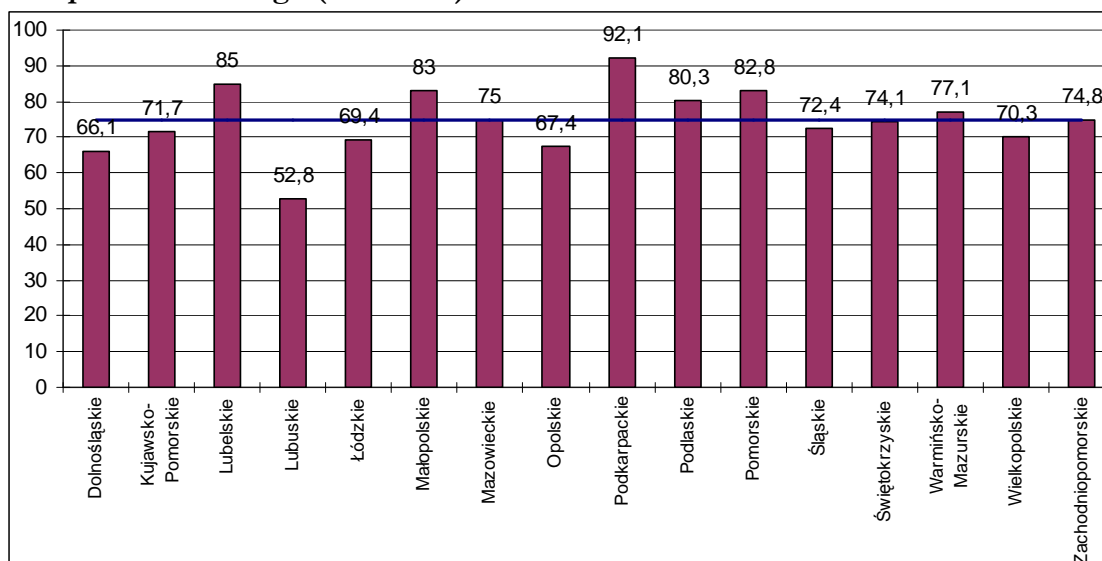
- niekorzystne zmiany w zakresie transportu publicznego, jednego z czynników warunkujących harmonijny rozwój przestrzeni miejskiej, wpływających na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz przyczyniających się do zwiększenia mobilności ludności. Liczba osób korzystających z tego transportu spadła w latach 1990-1997 o blisko 50%. A kolejne lata nie doprowadziły do odwrócenia tego trendu. Przeciwnie, w okresie 1999-2007 liczba pasażerów przewożonych środkami transportu komunikacji miejskiej zmniejszyła się w skali kraju o 17,4%. Należy jednak podkreślić, że tendencje te nie były równomiernie rozłożone na obszarze całego kraju. W województwach: mazowieckim i podlaskim odnotowano wzrost liczby pasażerów przewożonych komunikacją miejską (odpowiednio o 3,9% i 5,9%), podczas gdy w pozostałych województwach miał miejsce spadek: największy w łódzkim (53,8%) oraz lubelskim (41,2%). Zmniejszyła się także w latach 1999-2007 w skali kraju liczba miast obsługiwanych przez transport miejski (o 5). Wzrósł natomiast na poziomie całego kraju (z 76,7% do 79,6%) odsetek ludności miejskiej obsługiwanej przez transport miejski.

Wykres 19. Średnia dostępność powiatowego węzła transportowego (Polska 0,329)



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

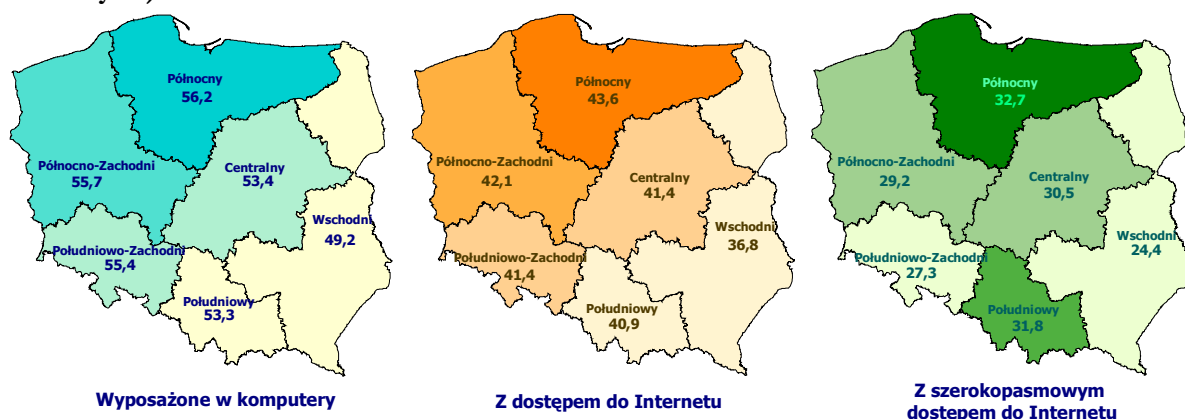
Wykres 20. Czas dojazdu dostępu do ośrodków region. i subregion. przy wykorzystaniu transportu zbiorowego (Polska 75)



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

- długość czynnych tras komunikacji miejskiej wzrosła** we wszystkich województwach łącznie o 2,8 tys. km (gł. autobusowych). W 12 województwach miał miejsce przyrost długości czynnych sieci komunikacji miejskiej (największy w łódzkim i mazowieckim), natomiast w 4 spadek (największy w małopolskim). **Zwiększaniu długości tras nie towarzyszył** natomiast – na poziomie całego kraju – odpowiedni wzrost liczebności taboru komunikacyjnego. **Największym spadkiem zarówno liczebności taboru, jak i miejsc w nim** charakteryzowały się **województwa o wysokim tempie rozwoju** (któremu towarzyszył szybki przyrost ruchu samochodowego w miastach) prowadzący do nasilenia się problemów komunikacyjnych związanych z zatłoczeniem głównych arterii komunikacyjnych.
- braki w dostępie do technologii informacyjnych.** Systematycznie maleje dystans dzielący Polskę od UE-27 w zakresie rozpowszechnienia Internetu w gospodarstwach domowych. W 2007 r. ponad połowa gospodarstw domowych w Polsce była wyposażona w komputery, ponad 40% miało dostęp do Internetu, a ok. 30% - do łącz szerokopasmowych. W odniesieniu do wszystkich tych kategorii zaznaczała się wyraźna różnica między miastem i wsią. Przewaga ośrodków miejskich w zakresie wykorzystania technologii informacyjnych przez gospodarstwa domowe była szczególnie duża w przypadku łącz szerokopasmowych. Miało do nich dostęp 36% gospodarstw miejskich i tylko nieco ponad 16% wiejskich. W podziale według regionów, rozpowszechnienie technologii informacyjnych w gospodarstwach domowych było największe w województwach północnych: kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie, a najmniejsze w województwach Polski Wschodniej z wyłączeniem warmińsko-mazurskiego. Dotyczyło to zarówno wyposażenia gospodarstw domowych w komputery, jak i dostępu do Internetu, w tym szerokopasmowego.

Mapa 16. Wykorzystanie technologii informacyjnych w makroregionach (% gospodarstw domowych)



Źródło: GUS.

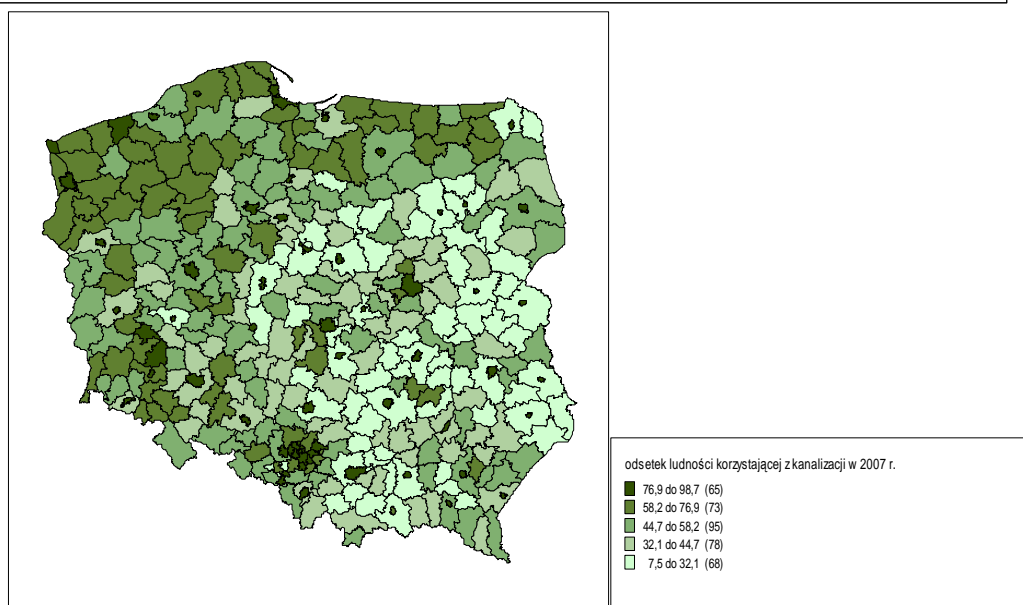
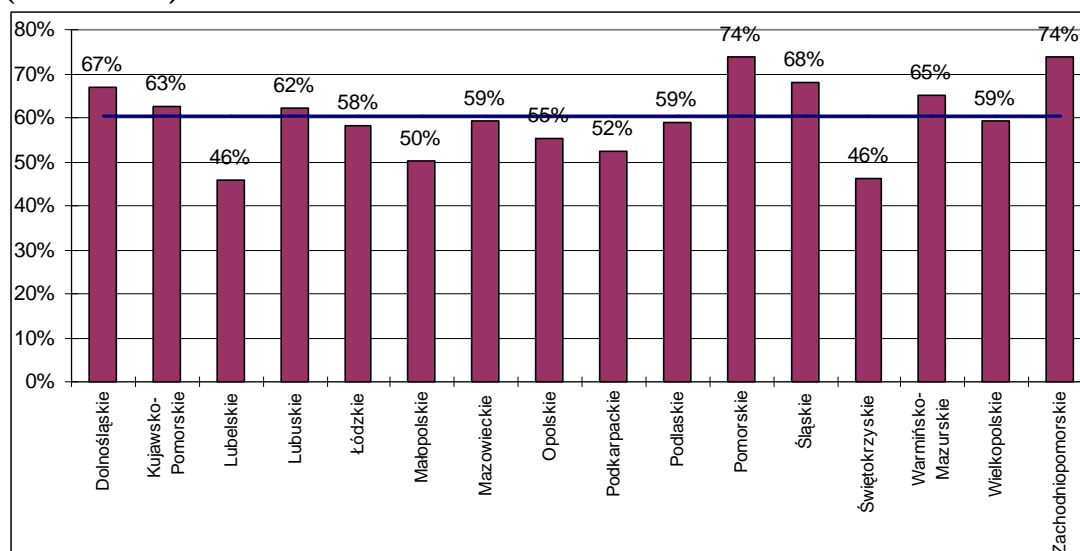
Dostęp do komputera i Internetu jest standardem dla ogółu polskich przedsiębiorstw. Komputery posiada 95% firm; w podziale wg województw odsetek ten kształtuje się od 91,4% w łódzkim do 98,1% w mazowieckim. Niemal wszystkie przedsiębiorstwa wyposażone w komputery mają również dostęp do Internetu. W skali całego kraju ich udział wynosi 92,7% i – podobnie jak w przypadku wyposażenia w komputery – najwyższy jest w województwie mazowieckim (97,7%), a najniższy – w łódzkim (86,8%). Gorzej jednak przedstawia się szerokopasmowy dostęp do Internetu, warunkujący efektywne wykorzystanie jego możliwości. W styczniu 2008 r. z dostępu takiego korzystało tylko 58,7% przedsiębiorstw; najwięcej (powyżej 60%) w: mazowieckim, małopolskim, śląskim, dolnośląskim i podkarpackim, a najmniej (poniżej 50%) – w świętokrzyskim i łódzkim. Własną stronę internetową posiadało w 2007 r. 56,6% przedsiębiorstw. Ich udział był najwyższy w mazowieckim (66,3%) i małopolskim (62,3%), a najniższy – w świętokrzyskim (43,2%), lubelskim (47,1%) i warmińsko-mazurskim (47,7%).

Skala rozpiętości w wykorzystaniu technologii informacyjnych przez przedsiębiorstwa w poszczególnych województwach była stosunkowo niewielka.

- znacząca poprawa w zakresie usług i infrastruktury komunalnej**, wpływająca zarówno na poprawę stanu środowiska naturalnego jak i podniesienie jakości życia ludności. W rezultacie działań podejmowanych w latach 1999-2007 miał miejsce znaczący przyrost długości sieci wodociągowej, który wyniósł – w skali całego kraju - około 53,5 tys. km (z 203,6 tys. km do 257,1 tys. km), z czego w okresie 2004-2007 długość tej sieci wzrosła o 24,7 tys. km. Tym samym sieć wodociągowa w Polsce była w końcu 2007 r. o ponad 26% dłuższa niż w końcu 1999 roku. W największym stopniu zwiększyła się – w ujęciu relatywnym - długość sieci wodociągowej w województwach: mazowieckim oraz warmińsko-mazurskim. Nastąpił również wyraźny przyrost długości sieci kanalizacyjnej – o około 42,8 tys. km (z czego w okresie 2004-2007 o około 20,6 tys. km). Największy udział w przyroście długości sieci kanalizacyjnej w kraju w latach 1999-2007 miały województwa: podkarpackie (15,0% całego przyrostu sieci w kraju), wielkopolskie (10,4%) oraz małopolskie (10,2%), a najmniejszy lubuskie i podlaskie (po 2,5%). Postęp w zakresie oczyszczania wód jest nadal niewystarczający, a ich jakość odbiega od standardów UE. W okresie 1999-2007 liczba **oczyszczalni ścieków** ogółem wzrosła o 367 (przy czym wzrost ich liczby odnotowano w 11 województwach, z czego największy - o 93 – w województwie mazowieckim. W rezultacie, odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków wynosił w 2007 r. średnio w kraju 62,2% (wobec 51,5% w 1999 r.), w tym w najbardziej zaawansowanych pod tym względem województwach: pomorskim i dolnośląskim odpowiednio 79,9% i 75,3%. **Z oczyszczalni**

ścieków korzystało 86,6% mieszkańców miast (wobec 78% w 1999 r.) oraz 23,8% mieszkańców wsi (wobec 8,5% w 1999 r.). Poprawie ulega wyposażenie mieszkań w instalacje. Wzrasta także udział odpadów komunalnych poddawanych selekcji.

Wykres 21. Korzystający z instalacji kanalizacyjnej w % ogółu ludności, 2007r. (Polska 60%)

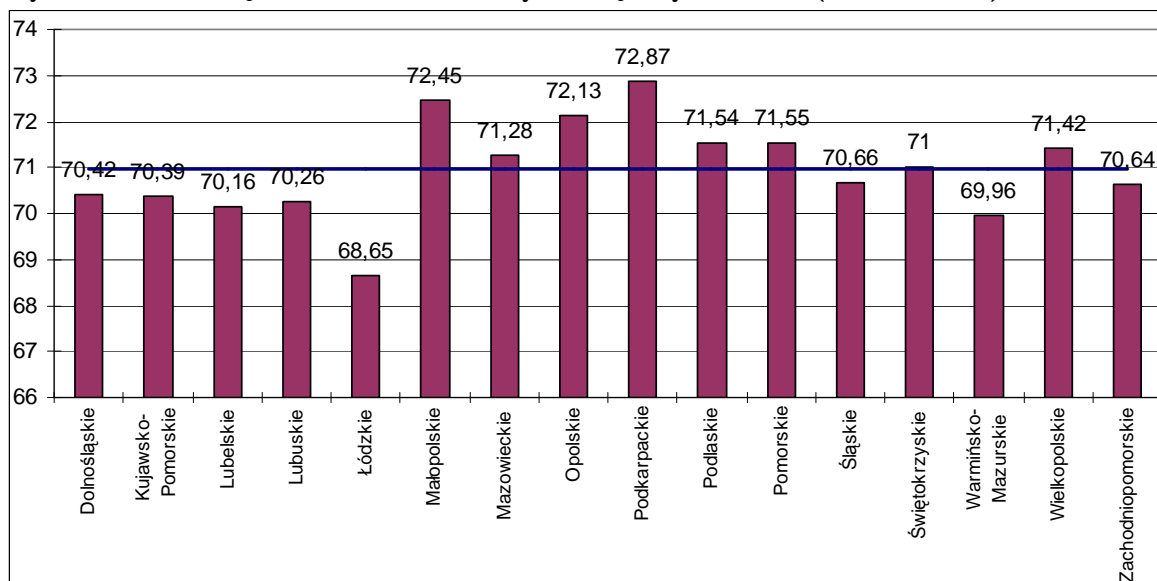


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS

- pomimo poprawy sytuacji w **obszarze ochrony zdrowia**, poziom umieralności wskazuje na dość znaczne zróżnicowanie w stanie zdrowia mieszkańców Polski związane z regionem zamieszkania. W zachodniej i środkowej części Polski obserwuje się wyższe natężenie umieralności i krótszą przeciętną długość życia niż w regionie wschodnim. W województwach o najwyższym poziomie umieralności zagrożenie życia jest o ponad 1/5 wyższe niż w województwach o najniższym poziomie. Przeważnie długość życia różnicuje zarówno płeć, jak i miejsce zamieszkania: przeciętna długość życia mężczyzn mieszkających w mieście jest obecnie większa niż mieszkających na wsi, natomiast u kobiet - dłuższego życia mogą oczekiwać mieszkanki wsi. Natężenie umieralności dzieci powyżej pierwszego roku życia, młodzieży, młodych mężczyzn i kobiet jest znacznie wyższe na wsi, niż w mieście. W szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu z rówieśnikami z miast są dzieci w wieku 1-4 lata. W starszych grupach wieku natężenie zgonów wśród mieszkańców miast (zarówno z powodu

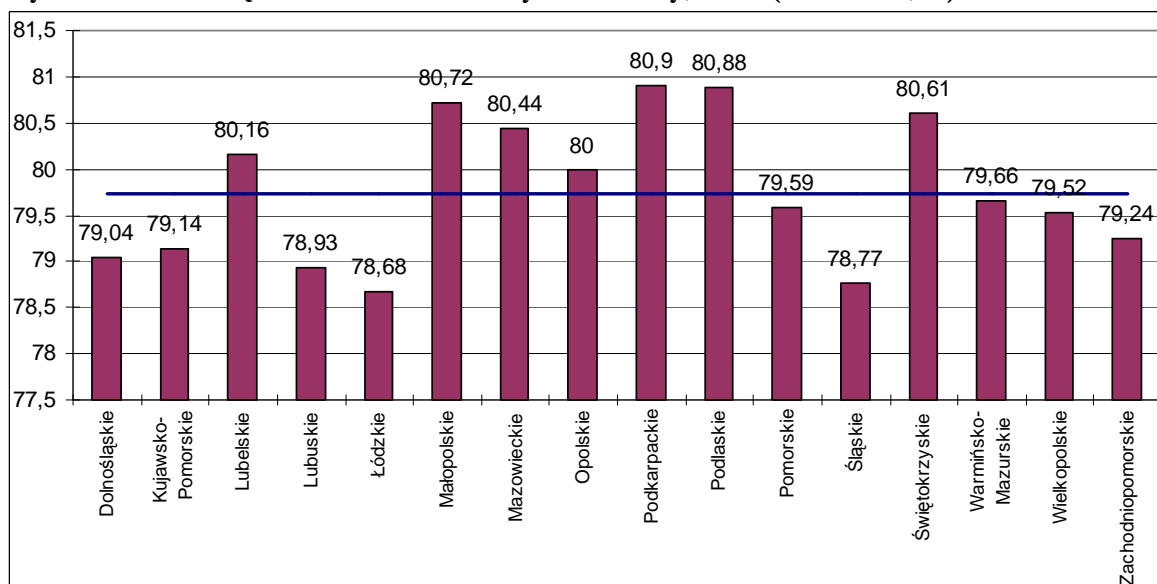
chorób układu krążenia, jak i chorób nowotworowych) jest wyższe niż wśród ich rówieśników na wsi. Mieszkańcy wsi są rzadziej hospitalizowani niż mieszkańcy miast, co jest skutkiem różnic w dostępności do wczesnej diagnostyki oraz leczenia szpitalnego.

Wykres 22. Przeciętne dalsze trwanie życia mężczyźni, 2007 (Polska 70,96)



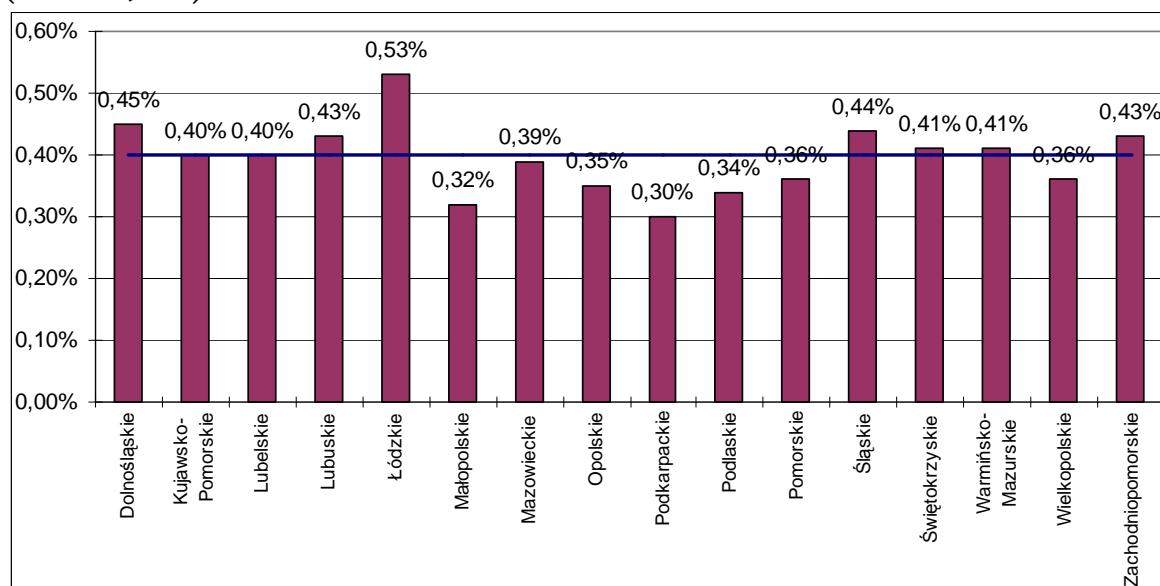
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS

Wykres 23. Przeciętne dalsze trwanie życia kobiety, 2007 (Polska 79,74)



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

Wykres 24. Umieralność osób w wieku produkcyjnym, % w tej grupie wiekowej, 2008r. (Polska 0,40%)



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

- w **obszarze wychowania przedszkolnego**, mimo corocznego wzrostu liczby dzieci nim objętych, **Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc** w rankingu krajów europejskich (w ponad 2/3 państw UE na zajęcia uczęszcza ponad 60% dzieci w wieku 4 lat, w Polsce odsetek ten wynosi 41%, w tym na wsi tylko 20%)⁵⁹. W roku szkolnym 2007/2008 wychowaniem przedszkolnym objęto 59,4% dzieci w wieku 3-6 lat (w miastach – 75,2%, na wsi – 39,0% dzieci). Znacznie mniejszy udział w tej edukacji mają dzieci w wieku 3-5 lat – zaledwie 47,3% dzieci⁶⁰. W latach 2000-2006 prawie we wszystkich (poza mazowieckim) województwach zmniejszyła się liczba przedszkoli, co należy łączyć z trudną sytuacją ekonomiczną wielu gmin, jak też z niżem demograficznym. Rok 2007 przyniósł odwrócenie tej tendencji i niewielki wzrost liczby obiektów przedszkolnych wystąpił w większości województw (poza małopolskim, śląskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim), oraz wzrost wartości wskaźnika upowszechniania edukacji przedszkolnej⁶¹, który jest bardzo silnie zróżnicowany międzyregionalnie (od 614 w śląskim do 346 w świętokrzyskim) i wewnątrzregionalnie, na linii miasto-wieś, gdzie różnice są nawet ośmiokrotne (np. w podlaskim: miasta – 630, wieś - 56 i zachodniopomorskim: miasta – 622, wieś - 80)⁶². Niższym stopniem upowszechnienia edukacji przedszkolnej charakteryzują się regiony biedniejsze, silnie uzależnione od rolnictwa i słabiej zurbanizowane, gdzie nie ma tradycji edukacji przedszkolnej, a poziom bezrobocia czy niskie dochody wymuszają na rodzicach zajmowanie się dziećmi w domach.

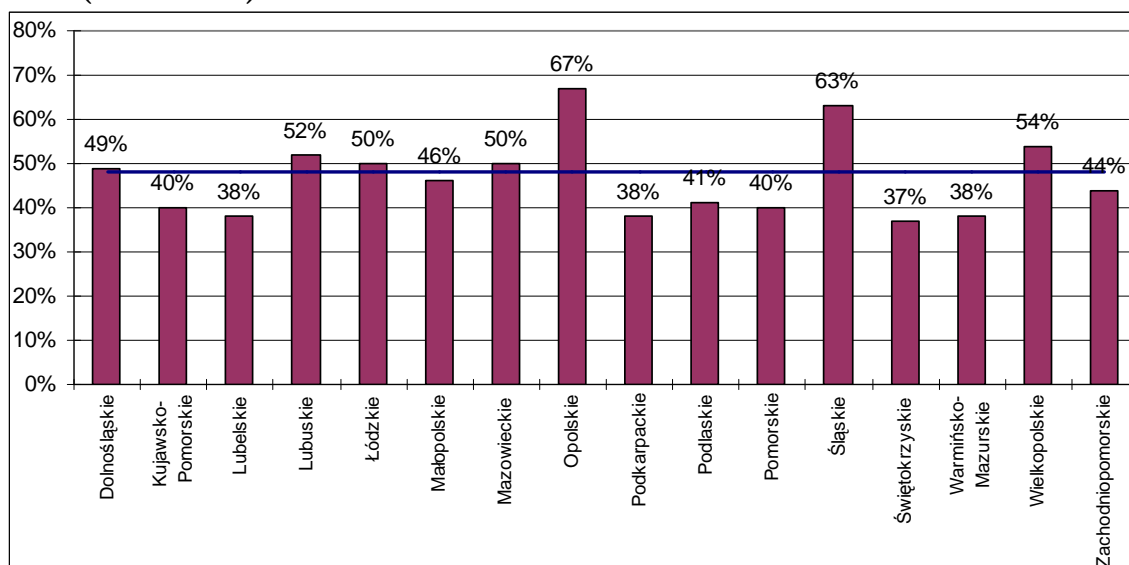
⁵⁹ Oświata i wychowanie ..., op. cit., str. 34.

⁶⁰ Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008, GUS, Warszawa 2008, str. 33-34.

⁶¹ Czyli udział dzieci w przedszkolach na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat.

⁶² M. Janoś-Kresło, Usługi społeczne ..., op. cit., str. 150.

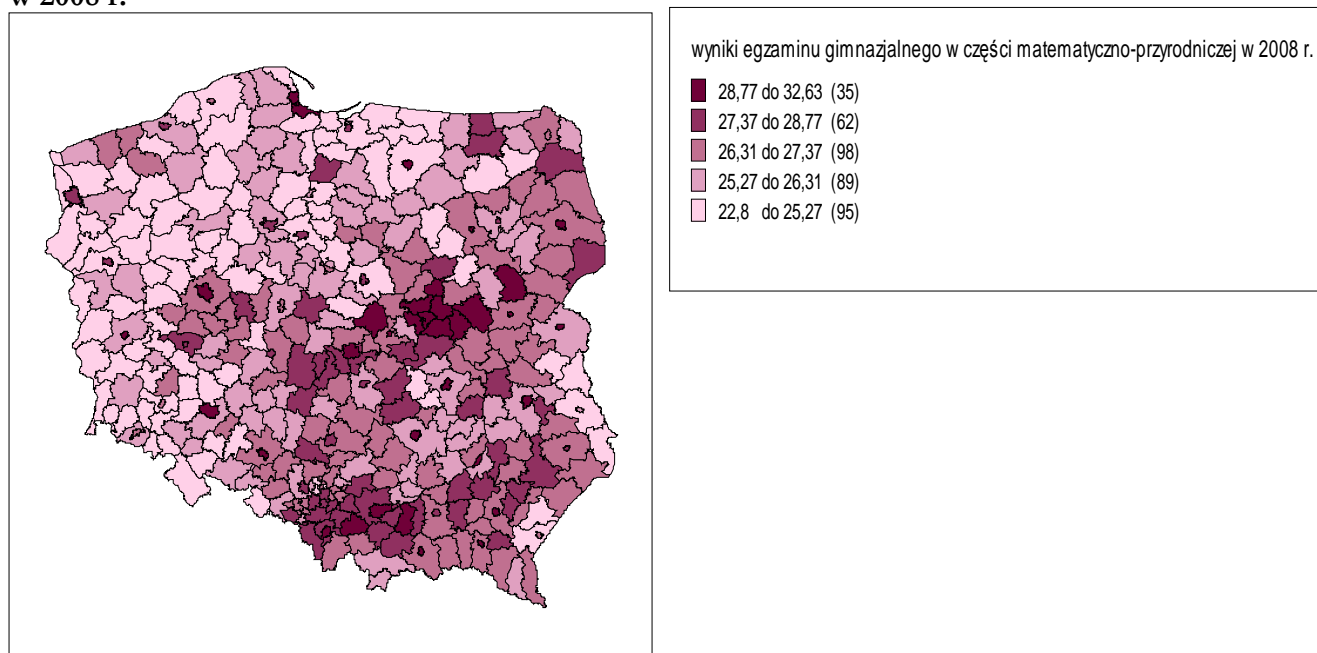
Wykres 25. Wychowanie przedszkolne - odsetek dzieci w wieku 3-6 lat w przedszkolach, 2007r (Polska 48%)



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

- pomimo systematycznego wzrostu poziomu wykształcenia ludności oraz jakości nauczania m.in. dzięki wzrostowi (na przestrzeni ostatnich 9 lat) powszechności nauczania języka angielskiego jako przedmiotu obowiązkowego (z 46,9% w roku szkolnym 1999/2000 do 75,5% w roku 2007/2008) oraz ponad dwukrotnemu zwiększeniu w szkołach wszystkich szczebli liczby komputerów z dostępem do internetu, problemem na niektórych obszarach pozostaje niski poziom wykształcenia ich mieszkańców (najbardziej dotkliwy w województwach Polski Wschodniej: warmińsko-mazurskim, suwalskim, lubelskim i świętokrzyskim oraz łódzkim, charakteryzujących się najwyższym odsetkiem osób z wykształceniem podstawowym. Największą dynamikę pozytywnych zmian jakości nauczania zaobserwowano w szkołach podstawowych w województwach: świętokrzyskim, lubelskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, małopolskim, mazowieckim, opolskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim oraz w gimnazjach (wzrost o 39%) w województwie świętokrzyskim i lubelskim. Wpłynęło to pozytywnie na redukcję liczby uczniów przypadających na komputer (średnio na komputer z dostępem do internetu w roku szkolnym 2007/2008 przypadało 15 uczniów).

Wykres 26. Wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematycznej i przyrodniczej w 2008 r.



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

W obszarze infrastruktury kulturalnej można zaobserwować pozytywne zmiany:

- w latach 1999-07 wzrost liczby teatrów i instytucji muzycznych, liczby miejsc na widowni, liczby przedstawień i koncertów, liczby widzów i słuchaczy, liczby muzeów oraz liczby odwiedzających, a także łącznej liczby domów kultury, ośrodków kultury, klubów i świetlic oraz imprez kulturalnych tam organizowanych. Szczególnie aktywne pod względem **aktywizacji działalności kulturalnej i muzycznej** były podlaskie i śląskie (wzrost liczby przedstawień i koncertów o ok. 30%, a liczby widzów i słuchaczy o ok. 8%). Wyraźne obniżenie aktywności teatralnej zaobserwowano w lubuskim (spadek liczby przedstawień o 25%, przy wzroście miejsc na widowni o 9,4% i spadku liczby widzów o 9,9%), podkarpackim i zachodniopomorskim (spadek przedstawień i widzów o ok. 30%).
- **wzrost aktywności domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic.** Najbardziej wzrosła liczba tych placówek w śląskim (o 43%), a niewiele mniej w wielkopolskim (wzrost o 38%), pomorskim (o 35%) i zachodniopomorskim (o 33%). W województwach tych (z wyjątkiem wielkopolskiego) wzrosła również liczba organizowanych imprez artystycznych. Wbrew ogólnej tendencji, w nielicznych województwach ograniczono liczbę domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic (dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, podkarpackie i świętokrzyskie). Niemniej, mimo redukcji obiektów znacznie wzrosła liczba imprez artystycznych organizowanych w dolnośląskim, lubelskim i świętokrzyskim.
- **silnie zróżnicowanie infrastruktury kulturalnej w miastach i na wsi,** podobnie jak wielkość i różnorodność oferty instytucji kultury. Wzrost cen dóbr kultury i usług kulturalnych, w powiązaniu z możliwościami wyboru, ma również wpływ na **ograniczenie dostępu do kultury, szczególnie na wsi i w małych miastach.** Częstość korzystania z obiektów kultury i ich zasobów jest większa w miastach niż na wsi. W mieście łatwiejszy jest dostęp do instytucji upowszechniających kulturę, dóbr kultury o charakterze muzealnym i sztuki współczesnej.

4. Zdolność instytucjonalna do zarządzania rozwojem

W Polsce nie wypracowano do tej pory spójnego systemu zarządzania strategicznego rozwojem, także prowadzonego w ujęciu regionalnym. Funkcjonują jedynie, z brakami, pewne jego

podsystemy: programowania, instytucjonalny oraz wdrażania, którym towarzyszy określone otoczenie legislacyjne.

Ramy prawne:

- **nadanie** reformami decentralizacyjnymi i dekoncentracyjnymi z 1999 r. **województwom roli strategicznej w rozwoju**, nie wyposażyło ich jednak w odpowiednie środki budżetowe ani silne narzędzia regulacyjne, które mogłyby służyć skutecznemu wdrażaniu przedsięwzięć rozwojowych na poziomie regionalnym. Utworzono struktury powiatowe i wojewódzkie, rozdzielono funkcje wykonawcze rządu i samorządu na poziomie regionalnym oraz dokonano nowego podziału terytorialnego państwa. Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶³, na poziomie regionów **politykę rozwoju województwa prowadzi przy pomocy strategii rozwoju województwa, realizowanej przez programy wojewódzkie, samorząd województwa**. Mimo, że procesowi decentralizacji władzy państwowej w naturalny sposób towarzyszyła decentralizacja polityki regionalnej⁶⁴, to jednak przekazaniu kompetencji województwom **nie towarzyszyła decentralizacja finansów publicznych**, co nie dawało niezależności finansowej od redystrybucji środków z centrum.
- wyznaczanie zakresu oraz zasad kształtowania polityki regionalnej kolejnymi ustawami: z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego⁶⁵, z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁶⁶, które były zdominowane przez drobiazgowo określanie zakresów działań i kompetencji na poszczególnych szczeblach administracyjnych i przejście do aktualnie obowiązującej, ogólnej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która stanowi pierwszą próbę **skoordynowanego podejścia do prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego**.

W obszarze programowania polityki regionalnej:

- nastąpił **wzrost zainteresowania rozwojem w układzie regionalnym**, wyraźnie zintensyfikowany napływem środków UE (początkowo przedakcesyjnych), **brak** jest jednak **ciągłości prac programowych**. Przed 1999 r. za politykę regionalną odpowiadał rząd centralny, lecz jego aktywność w powyższym zakresie ograniczała się do stosowanych **doraźnie interwencji na poziomie regionalnym**, często dyktowana była względami politycznymi zamiast dążeniem do poprawy stanu rzeczy. Od roku 1999 stopniowo następuje szeroko pojęta **decentralizacja programowania**, która swój spektakularny wyraz dała przygotowaniem w miejsce Zintegrowanego Programu Operacyjnego na lata 2004-2006 16 Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013. Zaowocowało to **włączeniem władz regionalnych w proces przygotowania dokumentów planistycznych i realizację polityki na obszarze województwa w latach 2007-2013** i stanowiło wzmocnienie wymiaru regionalnego polityki rozwojowej.
- programowanie pomocy wspólnotowej zarówno przedakcesyjnej (PHARE, ISPA, SAPARD), jak po wstąpieniu Polski do UE, tj. na lata 2004-2006 oraz na lata 2007-2013, zaowocowało

⁶³ (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zmian). Szczegółowo określała formy wspierania rozwoju regionalnego przez państwo i zasady współdziałania administracji rządowej i samorządowej w tym zakresie. Zgodnie z Ustawą, strategię rozwoju województw stanowiły podstawowy dokument (wraz z programem wojewódzkim) przy zawieraniu kontraktu oraz były dokumentem koniecznym przy konsultowaniu programów i planów działalności agencji i funduszy na terenie województwa.

⁶⁴ Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej - refleksje do dyskusji, MRR, kwiecień 2008 r.

⁶⁵ Szczegółowo określała formy wspierania rozwoju regionalnego przez państwo i zasady współdziałania administracji rządowej i samorządowej w tym zakresie. Zgodnie z Ustawą, strategię rozwoju województw stanowiły podstawowy dokument (wraz z programem wojewódzkim) przy zawieraniu kontraktu oraz były dokumentem koniecznym przy konsultowaniu programów i planów działalności agencji i funduszy na terenie województwa.

⁶⁶ Stanowiła kluczowy akt prawny w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania środków UE, przeznaczonych na wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

transferem nowoczesnego europejskiego know-how w zakresie programowania, dając podstawy dla budowy systemu zarządzania strategicznego.

- występuje **brak powiązań planowania przestrzennego** z rozwojem społeczno-gospodarczym, także w układzie regionalnym (niskie powiązanie planów przestrzennego zagospodarowania ze strategiami rozwoju województw), co powoduje braki w identyfikacji niekorzystnych zjawisk i rozwiązywania konfliktów przestrzennych na wczesnym etapie ich pojawienia się.
- występują **trudności w wypracowaniu własnych celów rozwojowych**, szczególnie w układzie regionalnym, które wynikałyby ze specyficznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych⁶⁷. Często spowodowane **brakami w myśleniu strategicznym** na poziomie regionów i wykorzystywaniu informacji do zarządzania rozwojem województwa, przy jednoczesnym wyraźnym deficycie takich informacji (np. banków wiedzy, niedostatecznym zasobie danych statystycznych).
- poziom programowania w **niedostateczny** sposób jest **powiązany z poziomem implementacyjnym**, a dominujące w procesie programowania myślenie sektorowe oraz braki koordynacyjne determinują niezharmonizowany i niespójny sposób realizacji.

W obszarze instytucjonalnym:

- nastąpił **pozytywny wpływ na sposób funkcjonowania krajowych administracji publicznych**, wywierany przez bezpośredni transfer środków finansowych przeznaczonych na zwiększenie potencjału administracji publicznej, jak i przez **transfer na grunt krajowy nowoczesnych zasad, metod, standardów i narzędzi realizacji celów rozwojowych**. Efekt ten jest szczególnie widoczny w nowych państwach członkowskich, w tym także w Polsce. Wsparcie dla budowania zdolności jednostek administracji publicznej do sprawnej i efektywnej realizacji polityki spójności UE przyniosły transfer doświadczeń i dobrych praktyk z obszaru ww. polityki na inne obszary działalności administracji publicznej niezwiązane z realizacją tej polityki.
- **wzmocniono zdolności instytucjonalne** dzięki wyodrębnieniu w 2005 r. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego - ośrodka programowania strategicznego, któremu powierzono koordynację procesów programowania i wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁶⁸. W latach 2004-2006 pełniło ono funkcję Instytucji Zarządzającej dla wszystkich programów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju⁶⁹, a w latach 2007-2013 wszystkich krajowych programów operacyjnych⁷⁰. Brak wyposażenia go w skuteczne instrumenty egzekwowania standardów w zakresie zarządzania strategicznego oraz utrzymująca się **dominacja podejścia sektorowego na poziomie centralnym**, z niewystarczającymi instrumentami koordynacji w MRR⁷¹ świadczy jednak o brakach polskiego systemu instytucjonalnego. Realizacja polityki spójności oraz dostosowywanie instytucji znajdujących

⁶⁷ Mimo, że w okresie 2007-2013 zdecydowano się po raz pierwszy na prowadzenie polityki regionalnej w innych układach niż wojewódzki opracowując Strategię Rozwoju Polski Wschodniej, to dokument ten w dużej mierze został niejako wymuszony przyznaniem przez UE dodatkowego instrumentu finansowego, zorientowanego na najbiedniejsze regiony Wspólnoty, co sprawia, że ma on charakter w znacznej części wtórny do programu operacyjnego dla Polski Wschodniej.

⁶⁸ We wcześniejszym okresie funkcjonowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, potem Ministerstwo Gospodarki i Pracy, a niezależnie od tego Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

⁶⁹ Za wyjątkiem SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, a także SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb.

⁷⁰ Za wyjątkiem programów operacyjnych realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

⁷¹ J. Szlachta, J. Zaleski. Model instytucjonalny dla prowadzenia polityki regionalnej z uwzględnieniem zasady partnerstwa

się w systemie wdrażania środków strukturalnych do standardów i wymogów UE zapoczątkowała prowadzenie konsekwentnej systemowej polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Dzięki temu kształtowana jest stabilna kadra administrująca środkami europejskimi oraz postępuje profesjonalizacja kadry urzędniczej.⁷² Systematyczne włączanie pracowników zajmujących się realizacją programów operacyjnych perspektywy 2004-2006 w przygotowanie i wdrażanie nowych programów zapewniło również wykorzystanie ich doświadczenia i doprowadziło do usprawnienia ich systemu wdrażania oraz uproszczenia regulacji i procedur.

- **trudności w koordynacji polityk** oraz ograniczony zakres współpracy podmiotów administrujących, widoczny przede wszystkim **na poziomie operacyjnym**, zarówno w układzie poziomym tj. obejmującym działania realizowane przez poszczególne resorty i instytucje na szczeblu regionalnym oraz pionowym, tj. obejmującym działania realizowane przez rząd, JST oraz inne podmioty polityki regionalnej. Przykładem są tu **problemy z koordynacją** działań podejmowanych w ramach poszczególnych polityk UE: **polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej** czego efektem jest tzw. Linia demarkacyjna między Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej⁷³, która zamiast być dokumentem pomocniczym wobec programów operacyjnych i ich szczegółowych opisów osi priorytetowych stała się quasi-dokumentem programowym, będąc często nieprzekraczalną barierą dla beneficjentów oraz utrudnieniem dla samych instytucji zaangażowanych w system realizacji⁷⁴.
- strategiczne zdecentralizowane zarządzanie polityką regionalną zakładało ścisłą współpracę rządu i samorządu województwa w przygotowaniu regionalnych programów operacyjnych i związanych z nimi kontraktów wojewódzkich, a także **procedurę konsultacyjną** przy okazji przygotowywania wszystkich dokumentów programowych związanych z polityką rozwoju⁷⁵ wprowadzając **nowe mechanizmy partnerstwa i współdziałania** między rządem i jednostkami samorządu terytorialnego w tym zakresie. Daje to przesłanki do dalszej modernizacji funkcjonowania i wzajemnych relacji między strukturami państwowymi różnych szczebli i budowy **wieloszczeblowego systemu rządzenia polityka regionalną**, opartego o zadaniowy i wielostronny dobór partnerów zainteresowanych danym obszarem.

W obszarze wdrażania:

- szeroko idąca decentralizacja, która wprowadziła nowe mechanizmy zarządzania oraz przełożyła się na zwiększenie udziału podmiotów na poziomie regionalnym w tworzeniu polityk, **nie zagwarantowała** jednak pełnego **dopasowania kompetencji do zasobów oraz wiodącej, strategicznej roli regionów**. Decentralizacja wdrażania środków europejskich nie pociągnęła natomiast za sobą znaczącego zwiększenia liczby instytucji w systemie realizacji regionalnych programów operacyjnych (RPO). W ramach 16 RPO działa 28 instytucji (w tym 16 instytucji zarządzających).⁷⁶
- wdrażanie funduszy strukturalnych wskazuje, że **decentralizacja tego procesu** i oddanie samorządom województw inicjatywy w tym zakresie, jest kierunkiem słusznym z punktu widzenia tempa wydatkowania środków finansowych. Tempo wydatkowania **nie zawsze** jednak idzie w parze z **efektywnością**, bowiem koszty wydatkowania środków z poziomu

72 m.in. w oparciu o Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013.

73 Przyjęta podczas II posiedzenia Komitetu Koordynacyjnego NSRO na lata 2007-2013 w dniu 18 grudnia 2007 r.

74 Od momentu jej wypracowania była kilkanaście razy aktualizowana, co nie miało przełożenia na całkowite wyeliminowanie przypadków nakładania się działań na poziomie krajowym i regionalnym. Jest wynikiem braku koordynacji.

75 Pozytywne efekty polityki spójności w Polsce. Dokument problemowy, MRR, kwiecień 2009.

76 Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (stan na 31 grudnia 2008 r.), MRR, czerwiec 2009.

centralnego okazują się niższymi, niż na poziomie regionalnym. W różnych instytucjach (zarówno poziom krajowy i regionalny) można zaobserwować znaczne zróżnicowanie długości poszczególnych procedur konkursowych, dotyczy to szczególnie oceny wniosków o dofinansowanie oraz obsługi wniosków o płatność.

- **duża liczba podmiotów zaangażowanych w proces realizacji**, zwłaszcza w okresie 2007-2013 (instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, instytucje pośredniczące II stopnia, łącznie ponad 80 instytucji) powodują, że system jest złożony, przy czym **sprawność działań** poszczególnych instytucji jest **różna**⁷⁷. Występują dodatkowo braki w koordynacji działań podejmowanych przez instytucje na szczeblu lokalnym w ramach wdrażania poszczególnych funduszy: EFRR, EFS czy EFFROW. Funkcjonują także instytucje pełniące zadania w ramach więcej niż jednego programu. Powoduje to obciążenie biurokratyczne, wynikające z różnych standardów wdrażania dla programów (w zakresie tworzenia i posługiwania się odmiennymi dokumentami i procedurami), a czasem brak jest uzasadnienia (w postaci komplementarności wsparcia) dla wykonywania funkcji wdrażających przez tę samą komórkę organizacyjną w ramach więcej niż jednego programu.
- **brak trwałego systemu instytucji wsparcia stanowi** najsłabsze ogniwo rozwoju regionalnego Polski i stanowi istotną barierę efektywnego wdrażania. Ma miejsce **niedostateczny rozwój instytucji otoczenia biznesu**⁷⁸. Od 1990 r. liczba ośrodków wspierających szeroko rozumianą przedsiębiorczość systematycznie rośnie. W 2007 r. zidentyfikowano 694 instytucje otoczenia biznesu⁷⁹. Instytucje otoczenia biznesu w Polsce cechuje duża różnorodność wynikająca m.in. z prowadzenia przez nich działalności w wielu formach prawnych, nazewnictwa, zakresu i formy działalności, potencjału finansowo-organizacyjno-ludzkiego. Instytucje te często prowadzą działalność konkurencyjną w stosunku do podmiotów działających na zasadach komercyjnych, co wpływa na problem z jasnym zdefiniowaniem ich roli w realizacji polityk publicznych i projektowaniu interwencji publicznej nakierowanej na ich rozwój, lub prowadzonej z ich udziałem. Dodatkowym problemem jest brak jasnego podziału kompetencji między szczeblem centralnym i regionalnym w zakresie programowania i wdrażania polityki wobec przedsiębiorstw. Przejawem tych problemów były, np. trudności w trakcie przygotowywania programów operacyjnych w ramach NSRO 2007-13 czy w formułowaniu rozporządzeń dotyczących prowadzenia interwencji wobec IOB w ramach programów operacyjnych. Występuje niska rozpoznawalność oraz identyfikacja sieci wsparcia oraz usług wsparcia na poziomie ogólnopolskim, a nierównomierne nasycenie regionów ośrodkami sieci wsparcia skutkuje nierównym dostępem do usług wspierających. Sytuację komplikuje daleko idące wewnętrzne zróżnicowanie sieci wsparcia oraz brak

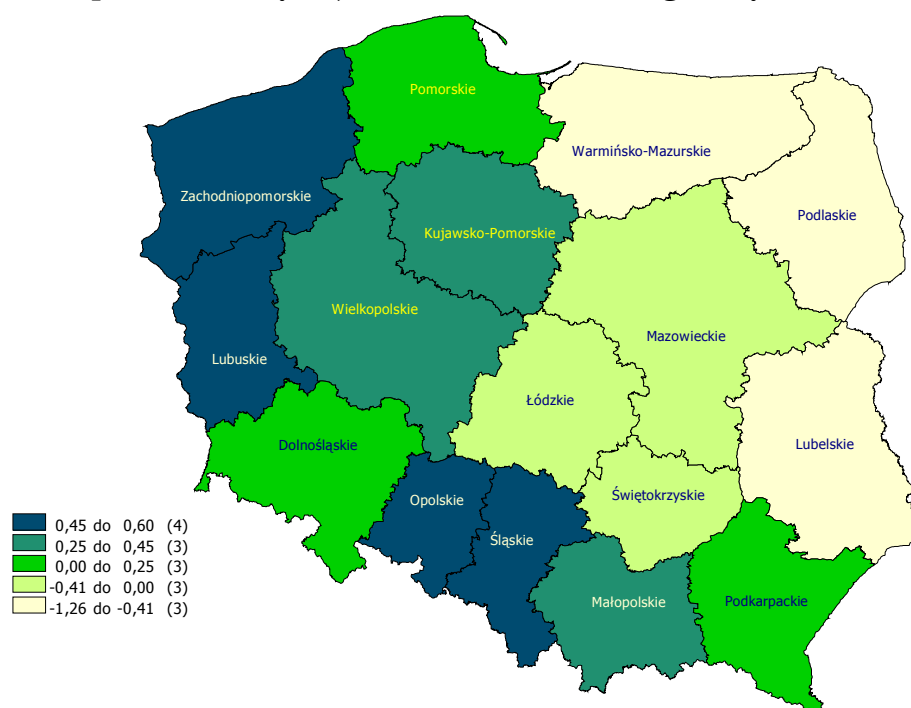
⁷⁷ Ranking instytucji uczestniczących w realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, MRR.

⁷⁸ w oparciu o „Usługi przygotowania i przeprowadzenia badań dotyczących rozwoju usług realizowanych przez ośrodki Krajowego Systemu Usług dla MSP” – badanie przeprowadzone w okresie lipiec – październik 2006 przez konsorcjum PAG Uniconsult Sp. z o.o. – Pentor RI S.A. na zlecenie PARP, „Usługi przygotowania i przeprowadzenia badań jakości świadczenia usług przez organizacje zarejestrowane w Krajowym Systemie Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (KSU)” – badanie przeprowadzone w okresie styczeń - maj 2007 przez konsorcjum PAG Uniconsult Sp. z o.o. – Pentor RI S.A. na zlecenie PARP, „Badanie możliwości świadczenia usług doradczych o charakterze proinnowacyjnym przez organizacje wspierania biznesu w ramach Krajowego Systemu Usług dla MSP” – badanie przeprowadzone w okresie maj - sierpień 2007 przez konsorcjum WYG International – PSDB – CBOS na zlecenie PARP oraz „Instytucje otoczenia biznesu wspierane w ramach SPO WKP, lata 2004-2006 – określenie wpływu programu na ofertę usługową oraz poziom jakości świadczonych usług” – badanie przeprowadzone w okresie luty - czerwiec 2007 przez konsorcjum WYG International – PSDB na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

⁷⁹ W skład instytucji i oferowanych przez nie usług wchodzi: fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, fundusze kapitału załazkowego, inkubatory przedsiębiorczości, parki przemysłowe i technologiczne, Regionalne Instytucje Finansowe (instytucje wdrażające programy operacyjne), usługi specjalistyczne doradcze w zakresie polityk sektorowych (np. transfer technologii), usługi informacyjne w zakresie aspektów prawnych funkcjonowania firm, usługi wspomagające MSP w rozpoczynaniu/rozwijaniu działalności eksportowej, oraz zwiększania umiędzynarodowienia działalności, usługi wspomagające realizowanie przez władze krajowe i regionalne programów wsparcia dla przedsiębiorców.

czynników je integrujących, co w połączeniu z licznymi, niezależnymi inicjatywami na poziomie regionalnym sprawia duży nieład oraz trudności w budowie spójnego systemu, który pozwalałby na właściwe rozpoznanie i dostosowywanie oferty świadczeń do sytuacji oraz potrzeb gospodarki. Braki we współpracy i wymianie informacji między instytucjami finansowymi nienastawionymi na zysk i utworzonymi z udziałem środków publicznych (fundusze pożyczkowe i głównie fundusze poręczeniowe), a innymi instytucjami wsparcia MŚP są dodatkowymi czynnikami świadczącymi o słabości układu instytucji wspierających. Od 1996 roku funkcjonuje Krajowy System Usług (KSU) dla MSP składający się z niekomercyjnych organizacji wspierania przedsiębiorczości. Tworzy on platformę współpracy między istniejącymi instytucjami otoczenia biznesu, umożliwiającą wymianę doświadczeń oraz wprowadzanie jednolitych standardów funkcjonowania i świadczenia usług.

Mapa 17. Sprawność instytucjonalna w samorządach gminnych – wskaźnik syntetyczny



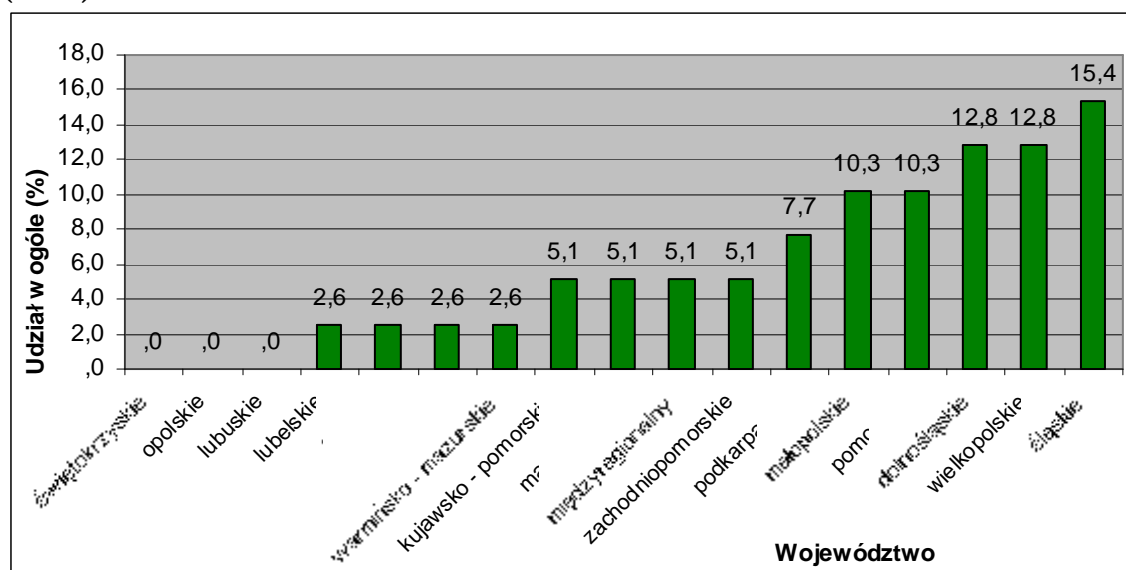
Mapa 18. Parki technologiczne w Polsce



- ★ parki prowadzące działalność operacyjną;
- ☆ parki w trakcie rozruchu;
- parki w fazie przygotowawczej.

Źródło: „Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie” pod redakcją Krzysztofa B. Matusiaka i Aleksandra Bąkowskiego

Wykres 27. Inicjatywy klastrowe działające w Polsce w roku 2009 według województw (n=39)⁸⁰



⁸⁰W układzie województw, najbardziej aktywnym w zakresie clusteringu regionem jest śląskie z aktywnie działającymi 6 inicjatywami klastrowymi. Na kolejnych miejscach w rankingu znalazły się: dolnośląskie i wielkopolskie (po 5) oraz pomorskie i małopolskie (po 4). Najmniej inicjatyw zidentyfikowano w świętokrzyskim, opolskim, lubuskim (0 inicjatyw) oraz lubelskim, łódzkim, podlaskim i warmińsko – mazurskim (1 inicjatywa). Najbierniejszymi w zakresie clusteringu okazują się być województwa środkowo – wschodniej Polski.

Mała aktywność województw ściany południowo – wschodniej dziwi wobec wyników badania zrealizowanego na zlecenie MRR (2008), z którego wynika, że w 5 województwach regionu wschodniego (lubelskie, podkarpackie, lubuskie, podlaskie, warmińsko – mazurskie) zidentyfikowano aż 67 inicjatyw i załączków klastrowych. Większość z nich można uznać jednak jedynie za inicjatywy mało rozwinięte.

Liczba aktywnie działających inicjatyw klastrowych zlokalizowana w poszczególnych województwach jest zdeterminowana aktywnością wykazywaną przez jednostki samorządowe i instytucje otoczenia biznesu. We wszystkich

Źródło: Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce. Obszar Badawczy Przedsiębiorstwa i Innowacji; Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009.

- **system zarządzania innowacjami** jest podzielony i często zapewnia nakładające się na siebie usługi. W szczególności większość koordynacji ma charakter pionowy. Pozioma koordynacja między ministerstwami, które zajmują się innowacjami, nie została jeszcze zinstytucjonalizowana. Uzasadnione jest twierdzenie, że Narodowy System Innowacji rozumiany jako sieć współpracujących ze sobą instytucji z sektora publicznego i prywatnego, których działalność i interakcje inicjują tworzenie, nabywanie, modyfikacje i rozprzestrzenianie nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych, **nie jest jeszcze efektywnie zsynchronizowany**. W systemie tym funkcjonuje Krajowa Sieć Innowacji (KSI), która działa w ramach KSU i oferuje bezpłatne usługi doradcze dla przedsiębiorstw o charakterze proinnowacyjnym w zidentyfikowanym obszarze luki rynkowej w zakresie innowacji. W chwili obecnej usługi te obejmują: przeprowadzenie audytu technologicznego oraz obsługę procesu transferu technologii.⁸¹

Na tym tle **ogólna ocena wartości wskaźników dot. sprawności instytucjonalnej w Polsce nie jest korzystna**. Bazując na indeksach Banku Światowego⁸² można stwierdzić, że wartość wskaźników osiągana przez Polskę maleje, a dystans Polski w stosunku do pozostałych krajów UE zwiększa się. Raporty dedykowane nowym krajom⁸³ członkowskim również najniżej oceniają sprawność instytucjonalną administracji publicznej w Polsce⁸⁴.

- oceny jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej i stopnia jej niezależności od wpływów politycznych oraz jakości formułowanej i wdrażanej polityki osiągane przez Polskę w ramach **wskaźnika efektywności rządzenia** (government effectiveness)⁸⁵ były jednymi z najslabszych w UE. W roku 2007 gorszy wynik uzyskały tylko Bułgaria i Rumunia, a z innych krajów UE zbliżoną wartość wskaźnika osiągnęła tylko Grecja (0,48). Niepokojący jest **konsekwentny spadek** osiąganej przez Polskę wartości wskaźnika (w porównaniu z 1998 r. o ponad 50%). Także w pozostałych obszarach zdefiniowanych w ramach projektu Governance

4 województwach najaktywniejszych w zakresie clusteringu uruchomione zostały projekty, stymulujące rozwój wybranych klastrów zlokalizowanych w regionie, które swoim zakresem objęły więcej niż 1 inicjatywę.

Zróznicowanie branżowe w województwach, wykazuje, że każdy region, a szczególnie te, w których wdrażano projekty stymulujące rozwój pewnych wybranych branż, stara się wykorzystać swoje specjalizacje. W województwach stricte związanych z przemysłem, rozwijane są klastry przemysłowe, w tym: dolnośląskie (3 sieci naukowo – gospodarcze z branż: biofarmacji, technologie informacyjne, generatory i przesył mocy); śląskie (3 inicjatywy związane z branżą generatory i przesył mocy); wielkopolskie: (inicjatywy m.in. z branż: produktów chemicznych, generatorów i przesyłu mocy, motoryzacji). Bierne nie pozostają również województwa, których nie cechuje tak wysokie uprzemysłowienie, koncentrując się na klastrach usługowych, w tym: łódzkie (inicjatywa z branży rozrywka), lubelskie (inicjatywa zrzeszająca regionalnych restauratorów i hotelarzy oraz inicjatywa klastrowa fryzjerów).

W 7 na 13 województw, w których zidentyfikowano aktywnie działające inicjatywy, działała przynajmniej jedna z branży technologii informacyjnych. Ważnym czynnikiem determinującym powstanie i rozwój struktur klastrów może więc być nie tylko „specjalność” regionu, a również sam potencjał rozwojowy branży. Podobne tendencje, można zauważyć w przypadku biofarmacji. Obie branże należą do sektora wysokich technologii, o wysokim potencjale innowacyjnym.

⁸¹ Wśród ośrodków KSI znajdują się m.in. uczelniane centra transferu technologii, samodzielne instytuty badawcze, agencje rozwoju regionalnego, Ośrodki Innowacji Naczelnej Organizacji Technicznej, parki przemysłowo-technologiczne, akademickie inkubatory przedsiębiorczości i inne.

⁸² wskaźniki opracowane przez Bank Światowy w ramach projektu *Governance Matters*,

⁸³ Przez „nowe kraje członkowskie” rozumie się tu kraje, które wstąpiły do UE w maju 2004r.

⁸⁴ Por. Bank Światowy (2006). EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?. Report nr 36930-GLB, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia, grudzień 2006, dostępny

na stronie:
http://web.worldbank.org/external/wbcat/main?pagePK=219264&piPK=219251&theSitePK=222993&menuPK=249316&entityID=000020953_20070307140723

⁸⁵ Oceny w ramach tego indeksu zawierają się w przedziale od <-2,5;2,5>.

Matters⁸⁶ Polskę charakteryzuje tendencja spadkowa. Jedynym indeksem, w którym Polska odnotowała niewielki wzrost był indeks mierzący jakość regulacji. Za najpoważniejsze, wciąż nierozwiązane, problemy polskiej administracji wpływające na niską ocenę jej działań, najczęściej uznaje się: korupcję, brak profesjonalnej służby cywilnej (upolitycznienie administracji), wysoką rotację kadr, częste zmiany instytucjonalne oraz niską kulturę działań administracji⁸⁷.

- pomimo wzrostu zatrudnienia w administracji publicznej w Polsce (zarówno regionalnej i centralnej)⁸⁸, **udział zatrudnionych** w tym obszarze w stosunku do ogółu zatrudnionych jest **na jednym z niższych poziomów w UE**. Wg analizy OECD – Porównanie Poziomu Zatrudnienia w Sektorze Publicznym (CEPD) w Polsce osoby zatrudnione w sektorze administracji rządowej stanowią 13,3% siły roboczej. Jest to wartość wskaźnika porównywalna z krajami takimi jak Hiszpania, Holandia czy Portugalia ale znacznie niższa niż w Norwegii i Szwecji (ponad 30%)⁸⁹. Można również zaobserwować, z nielicznymi wyjątkami, stały trend wzrostowy dot. liczby osób zatrudnionych w regionalnej administracji publicznej. Na ogół słabiej prezentowały się pod tym względem regiony Polski Wschodniej. Biorąc pod uwagę pozycje osiągane we wszystkich badanych obszarach⁹⁰ najlepiej wypadła administracja województwa opolskiego, śląskiego i zachodniopomorskiego (aż trzy razy lokując się w pierwszej trójce). Sprawność instytucjonalna administracji publicznej jest bardzo silnie skorelowana i determinowana przez stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w danym regionie⁹¹.
- **niedostateczny rozwój e-administracji, wyrażający się niskim nadal odsetkiem podstawowych usług publicznych w pełni dostępnych on-line**. Relacja wydatków na technologie informacyjne (sprzęt, oprogramowanie, usługi) do PKB Polski szybko rośnie i – wg Eurostat – w 2006 r. zbliżył się do średniego dla UE-27 (odpowiednio 2,6% i 2,7% PKB). Pod względem niektórych wskaźników charakteryzujących rozwój społeczeństwa informacyjnego, jak wykorzystujących Internet w kontaktach z administracją publiczną, Polska osiągnęła już średni poziom UE. Jednak problemem jest nadal zapóźnienie w rozwoju e-administracji. Mimo postępu w zakresie informatyzacji administracji publicznej, odsetek podstawowych usług publicznych w pełni dostępnych on-line był w 2007 r. ponad dwukrotnie niższy w Polsce niż w UE-27 (odpowiednio 25% i 59%).

W kontaktach z administracją publiczną z pełnej obsługi procedur administracyjnych przez Internet korzystało w 2007 r. 20,5% przedsiębiorstw w Polsce. Zwraca uwagę, że ich udział był najwyższy w województwie podlaskim (22,6%), nieznacznie przewyższając odpowiedni odsetek w kujawsko-pomorskim i małopolskim (po 22,1%) oraz w mazowieckim (22%). Najmniej (poniżej 20%) było takich firm w zachodniopomorskim, opolskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, śląskim, łódzkim i świętokrzyskim.

⁸⁶ jw.

⁸⁷ Porównaj Koncepcja *Good Governance*. Refleksje do dyskusji, MRR, Warszawa 2008.

⁸⁸ Odpowiednia liczba profesjonalnej kadry urzędniczej traktowanego jako warunek dla zapewnienia sprawności działań administracji publicznej.

⁸⁹ Więcej patrz: raport Przeglądy Terytorialne OECD. Polska, OECD 2008

⁹⁰ Badanie IBnGR pod kierunkiem P. Swianiewicza, 2000 r.

⁹¹ Pomiar stopnia realizacji zasady *good governance* w Polsce (Pomiar stopnia realizacji zasady *good governance* w Polsce, Ecorys, 2008) obejmujący wskaźniki z 6 następujących obszarów: demokratyczne państwo prawa, przejrzystość, rozliczalność, partycypacja, społeczna inkluzja, skuteczność i efektywność, nie potwierdził jednak tez o wyższej sprawności instytucjonalnej regionów Polski zachodniej. Dlatego ponownego rozważenia wymagają tezy o niższej sprawności instytucjonalnej regionów Polski wschodniej. Także w wartościach wskaźników osiągniętych w badaniach dot. informatyzacji urzędów czy też realizacji zasady *good governance* w Polsce nie zawsze można zaobserwować tego typu prawidłowość.

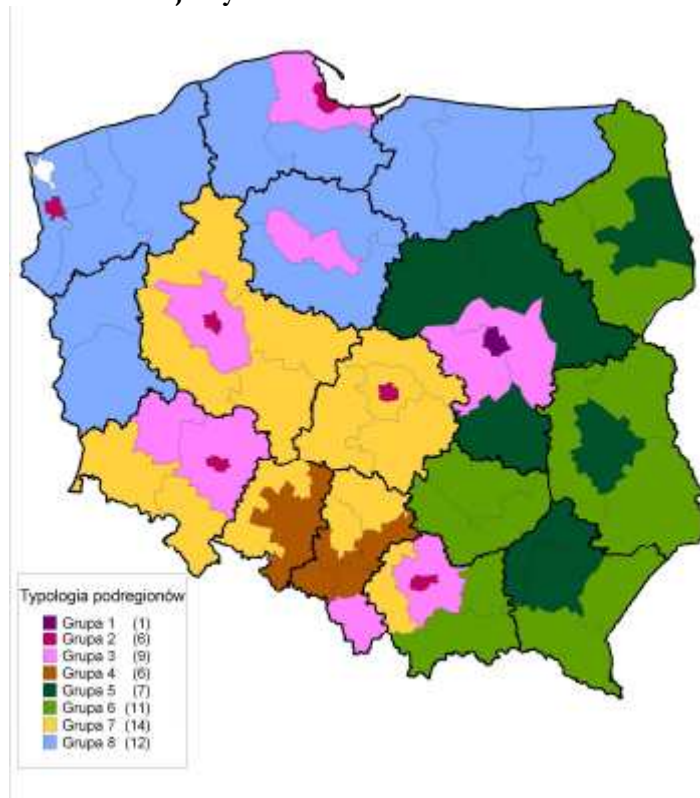
5. Typy obszarów rozwojowych Polski⁹²

Zgodnie z wynikami badań, Polskę charakteryzuje jedno z najsilniejszych zróżnicowań poziomu PKB per capita na poziomie NTS III w krajach UE. W ujęciu dynamicznym, obecne dysproporcje mają tendencję do powiększania się, a nie zmniejszania w czasie. Zróżnicowanie to przebiega przede wszystkim wzdłuż osi: ośrodki koncentracji – peryferia; wschód – zachód; miasto - wieś; zróżnicowania wewnątrz metropolii.

Analiza zróżnicowań regionalnych kraju oparta o analizę wybranych wskaźników podstawowych oraz syntetycznych odnoszących się do kryteriów w zakresie: struktury gospodarki, innowacyjności, kapitału ludzkiego, problemów społecznych, dostępności oraz środowiska naturalnego, zaowocowała typologią przestrzenną na poziomie jednostek NTS III, składającą się z ośmiu grup (klas):

- Grupa 1 - Warszawa
- Grupa 2 - Bieguny wzrostu
- Grupa 3 - Zaplecza metropolii i silne ośrodki ponadlokalne
- Grupa 4 - Konurbacja śląska
- Grupa 5 - Wyróżniające ośrodki Mazowsza i Polski Wschodniej
- Grupa 6 - Peryferie Polski wschodniej i południowej
- Grupa 7 - Peryferie Polski centralnej i południowo-zachodniej
- Grupa 8 - Peryferie Polski północnej i północno-zachodniej

Mapa 19. Typy obszarów rozwojowych Polski



Źródło: Opracowanie własne MRR i Instytutu Badań Strukturalnych

Podregiony zgromadzone w grupach 1-4 należy uznać za obszary relatywnie lepiej rozwinięte, dla których priorytetem musi być przede wszystkim rozwój o charakterze polaryzacyjnym, natomiast podregiony z grup 5-8 należy uznać za peryferyjne względem nich, a optymalną ścieżką rozwoju

⁹² Przygotowany w oparciu o prace Grupy ds. OSI oraz przygotowany w je ramach Raport Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych/strategicznej interwencji w Polsce, IBS, czerwiec 2009

dla nich wydaje się być rozwój dyfuzyjny – oparty na realizacji wewnętrznych potencjałów oraz absorpcji owoców wzrostu wypracowanych w ramach względnie silniejszych ośrodków rozwojowych.

Jako całość, grupy 5-8 charakteryzuje znacznie mniej korzystna struktura gospodarcza (choć w każdej z nich występują problemy o zróżnicowanym charakterze, zdeterminowane najczęściej cechami lokalnej struktury sektorowej, zwłaszcza agrarnej), zazwyczaj dużo niższy poziom urbanizacji (połączony z brakiem dużych ośrodków miejskich), przeciętnie mniejsza skala innowacyjności oraz akumulacji kapitału ludzkiego i społecznego. Problemy z tym związane skutkują znacznie mniejszą aktywnością gospodarczą na omawianych obszarach, także pod względem zagranicznych inwestycji bezpośrednich, niż w grupach 1-4. To z kolei przekłada się na niższy poziom życia mieszkańców, większą intensyfikację problemów ubóstwa itp. Szereg negatywnych uwarunkowań prowadzi do wyraźnego odpływu ludności z podregionów grup 5-8 w kierunku silniejszych ośrodków rozwojowych – zarówno polskich, jak i zagranicznych.

- Peryferyjność nie oznacza jedynie geograficznego oddalenia od ośrodków rozwoju. Ma ona często wymiar funkcjonalny: Wiele podregionów zakwalifikowanych do grup peryferyjnych znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie silnych ośrodków miejskich np. Łódź, Szczecin, Warszawa. Jest to konsekwencją sytuacji, w której ośrodki metropolitalne rozwijają przede wszystkim wzajemne powiązania, co często dzieje się kosztem relacji z najbliższym nawet otoczeniem. Wspólnym wyzwaniem dla grup 5-8, w świetle przyjętego polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju, jest zwiększanie powiązań funkcjonalnych z potencjalnymi biegunami wzrostu.

6. Ogólna ocena efektywności polityki regionalnej

W latach 2000-2006 polityka rozwoju regionalnego prowadzona była w oparciu o Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego 2000-2006 (NSRR) oraz Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (NPR). W ramach instrumentów polityki regionalnej w latach 2000-2006 przyznano regionom ponad 34 miliardy złotych. Na tę sumę składały się środki przedakcesyjne, kontrakty wojewódzkie, programy rządowe oraz środki w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-006. Choć przyznane środki były dość znaczące, w praktyce ocena realizacji celów oraz efektywności wydatkowania funduszy okazuje się trudna.

W przypadku NSRR problemem był przede wszystkim brak kwantyfikacji wartości docelowych wskaźników. W dokumencie określone zostały wskaźniki, które miały być monitorowane (m.in. średni poziom PKB *per capita* w Polsce względem średniej UE), ale nie wskazano ich pożądaných wartości w roku docelowym.

Cel strategiczny NSRR określony został jako „*Tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów kraju w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z UE.*” W ramach przeciwdziałania marginalizacji zamierzano nie dopuścić do znaczącego wzrostu zróżnicowania w układzie województw PKB *per capita* oraz poprawić względem średniej krajowej wartości podstawowych wskaźników społeczno-gospodarczych, takich jak stopa bezrobocia czy poziom wykształcenia. Dopuszczano zatem nieznaczną dywergencję gospodarczą przy jednoczesnej konwergencji wskaźników społecznych. Jednak według większości teorii rozwoju zjawiska te nie powinny postępować w odwrotnych kierunkach. Również określenie „znaczący wzrost” nastrocza wątpliwości natury interpretacyjnej.

W przypadku NPR ocena efektywności realizacji jego działań może powodować trudności. Cel NPR, podobnie jak cel NSRR, został sformułowany zbyt szeroko i obejmował zbyt wiele obszarów działania: „*celem głównym Narodowego Planu Rozwoju jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost*

zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z UE na poziomie regionalnym i krajowym”.

Należy zaznaczyć, że część z monitorowanych wskaźników NPR wykazuje zmiany przeciwne do projektowanych, np. wartość wskaźnika relacji poziomów PKB między województwami, wynosząca wg danych GUS za rok 2006 **1:2,36**⁹³ była większa od zakładanej (1:2,2). Oznacza to, że zróżnicowanie międzyregionalne nie było stałe tak jak planowano, ale wyraźnie w stosunku do roku bazowego (1:2,2 w 2000 r.) wzrosło.

Realizowane dotychczas kontrakty wojewódzkie w zasadzie nie miały ukierunkowania przestrzennego dostosowanego do uwarunkowań regionalnych. Oznacza to, że nie zawierały zróżnicowanych priorytetów merytorycznych lub specjalnie wydzielonych transz finansowych dla poszczególnych województw (lub grup województw) w zależności od ich specyficznej sytuacji i problemów rozwojowych. Ponadto, efekty rzeczowe zrealizowanych inwestycji nie były na tyle znaczące, by mogły w sposób istotny podnieść poziom życia mieszkańców i konkurencyjność regionów, choć niewątpliwie w niektórych przypadkach umożliwiły odrobienie zaległości cywilizacyjnych. Kontrakty wojewódzkie w dużym stopniu dofinansowywały przedsięwzięcia lokalne, mające dość ograniczone znaczenie dla rozwoju regionalnego. Duża liczba zadań wpisanych do kontraktów wojewódzkich przez samorzady terytorialne powodowała rozproszenie środków inwestycyjnych. Samorzady województw w niewystarczający sposób starały się koncentrować ograniczone środki finansowe dostępne w ramach kontraktów wojewódzkich na wybranych celach. Jedną z przyczyn tej sytuacji były bardzo szeroko nakreślone strategie rozwoju województw, faktycznie pozbawione wyraźnych priorytetów operacyjnych. Niezaprzeczalną korzyścią jest jednak wprowadzenie samej idei rozwoju regionalnego do polityki realizowanej na poziomie województw. Doświadczenia z kontraktami wojewódzkimi były dla województw swoistą propedeutyką rozwoju regionalnego: wskazały samorzady jako podmioty współodpowiedzialne za politykę regionalną i wiodące w jej kreowaniu, zainicjowały współpracę między rządem i samorządem w tym obszarze oraz zaktywizowały społeczności lokalne do działań na rzecz polepszenia sytuacji w regionie. Bezsporną korzyścią były również kompetencje administracji nabyte w trakcie kolejnych lat wdrażania kontraktów wojewódzkich oraz wypracowane mechanizmy. Do praktyki administracyjnej wprowadzono nowe struktury i procedury w zakresie programowania, wykonania i monitorowania oraz poddano je praktycznej weryfikacji. Wprowadzono w życie nowe pojęcia i kategorie oraz utrwalono sposoby działania, które okazały się kluczowe w procesie absorpcji środków pochodzących z UE.

Obok ww. instrumentów funkcjonują w Polsce Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE) tj. wyodrębnione administracyjnie obszary Polski, gdzie inwestorzy mogą prowadzić działalność gospodarczą na preferencyjnych warunkach. Celem funkcjonowania tego instrumentu wsparcia jest przyspieszenie rozwoju regionów przez przyciąganie nowych inwestycji i promocję tworzenia miejsc pracy. Zasady i warunki inwestowania na terenie SSE oraz korzyści płynące z faktu prowadzenia tam działalności gospodarczej określa ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych⁹⁴ oraz akty wykonawcze do tej ustawy.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. SSE (14) zajmowały obszar 11 845,11 ha i były znacznie rozproszone. Strefy znajdowały się na terenie 120 miast i 145 gmin. W stosunku do roku 2007 r. łączna powierzchnia stref wzrosła w 2008 r. o blisko 882 ha. Przedsiębiorcy lokujący swe inwestycje na terenie SSE mogą korzystać z pomocy publicznej, udzielanej w formie zwolnień z podatku dochodowego, z tytułu:

- kosztów nowej inwestycji lub
- tworzenia nowych miejsc pracy.

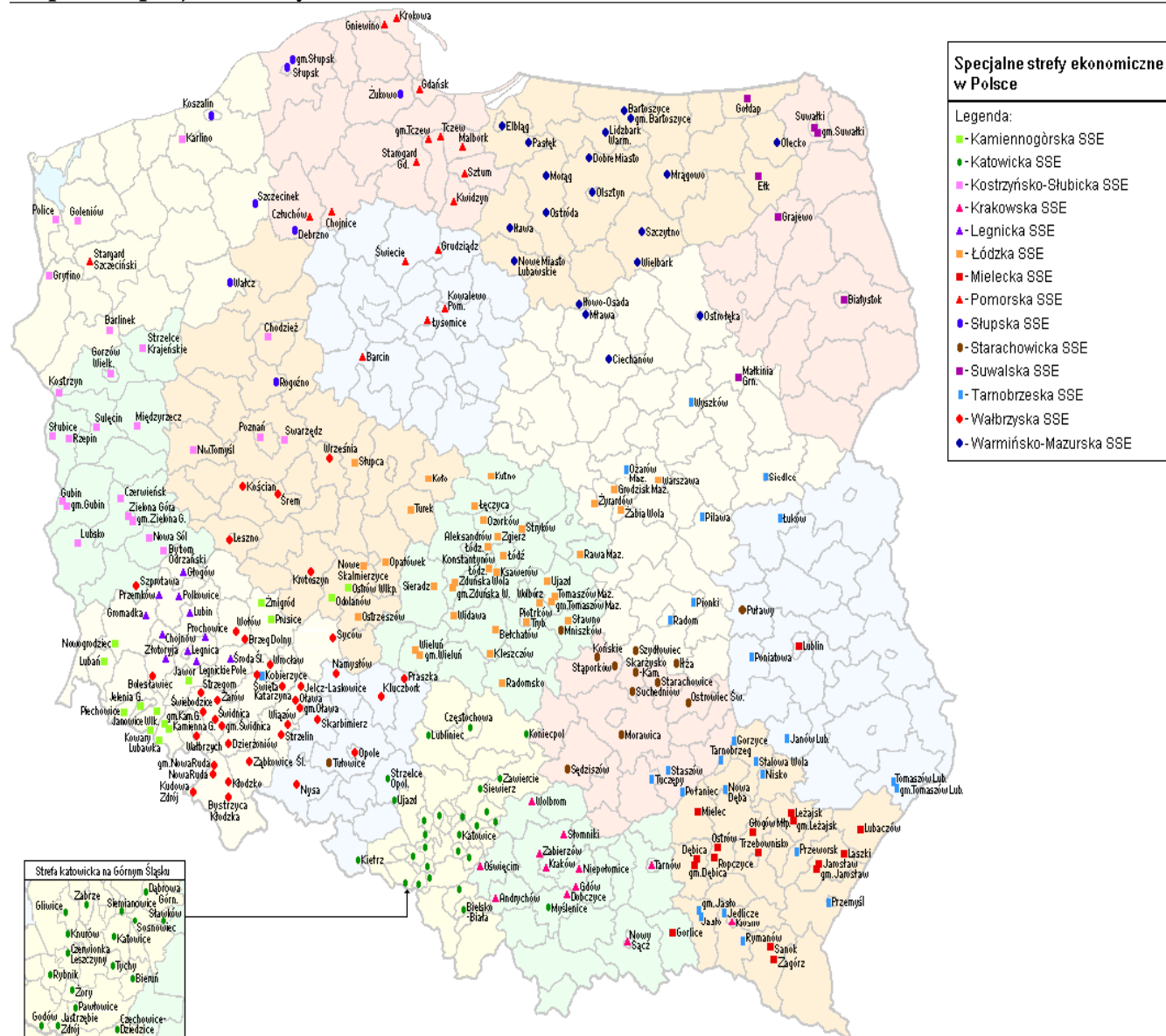
⁹³ Źródło: Rocznik Statystyczny RP GUS 2007.

⁹⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274, z późn. zm.

Wielkość pomocy zależy od maksymalnej intensywności pomocy określonej dla obszaru, gdzie realizowana jest inwestycja oraz wielkości kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą.

Maksymalna intensywność pomocy w przypadku inwestycji realizowanych na terenie województw: lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, opolskiego, świętokrzyskiego, małopolskiego, lubuskiego, łódzkiego i kujawsko-pomorskiego wynosi 50%, w pozostałych województwach - 40%. Wyjątek stanowi Warszawa, w przypadku której pułap ten wynosi 30%.

Mapa 20. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce



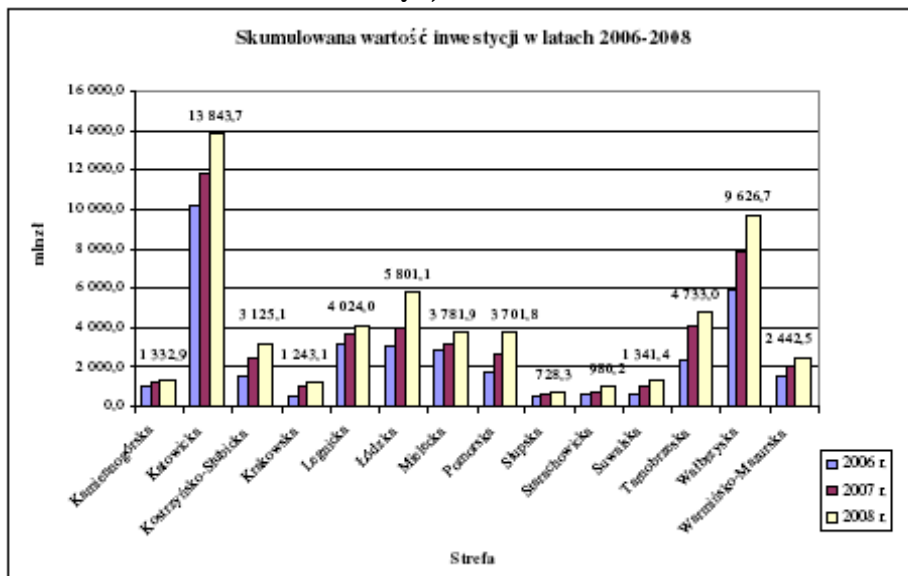
Źródło: Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, stan na 31.12.2008r., MG, maj 2009

Największą liczbę inwestorów przyciągnęły strefy wałbrzyska (37 zezwoleń), katowicka (24) i mielecka (22). Z ogólnej liczby zezwoleń (w ujęciu narastającym) najwięcej przypada na strefę katowicką (186), za którą w znacznej odległości plasują się strefy: wałbrzyska, tarnobrzaska, kostrzyńsko-słubicka, łódzka i mielecka, z liczbą zezwoleń przekraczającą 100. Łącznie na te 6 stref przypada 63% ważnych zezwoleń.

Do końca 2008 r. przedsiębiorcy prowadzący działalność na terenach SSE ponieśli nakłady inwestycyjne w wysokości ponad 56,7 mld zł, co stanowi wzrost w stosunku do roku

poprzedniego o 23%. Tempo rozwoju inwestycji spadło jednakże o 7,1 punktów procentowych w porównaniu z relacją 2007/2006. Jeśli chodzi o dynamikę wzrostu inwestycji w poszczególnych strefach na uwagę zasługuje strefa łódzka, w której wartość inwestycji wzrosła o 149%, oraz strefa pomorska - wzrost o 140%. Największy udział w łącznej kwocie inwestycji posiada strefa katowicka - 24,4%. Za nią jest strefa walbrzyska z udziałem na poziomie 17%. Na te dwie strefy przypada ponad 40% całkowitego zainwestowanego kapitału. W roku 2007 strefy te także dominowały. Ich udział w łącznych nakładach inwestycyjnych wyniósł odpowiednio 25,5% i 17%.

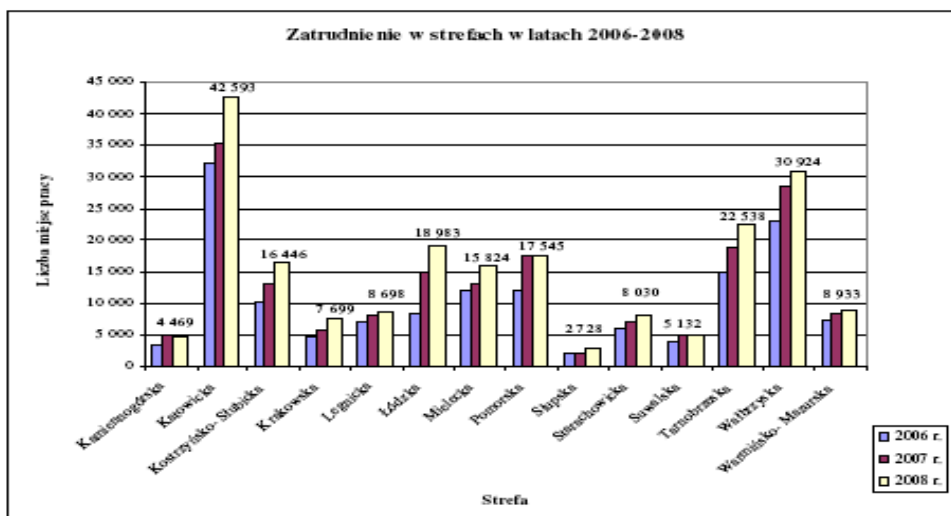
Wykres 28. Skumulowana wartość inwestycji w latach 2006-2008



Źródło: Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, stan na 31.12.2008r., MG, maj 2009

Działający na terenie stref inwestorzy zapewniają łącznie ponad 210 tys. miejsc pracy, z czego 74% to nowe miejsca pracy stworzone przez inwestorów po uzyskaniu zezwoleń na prowadzenie działalności na terenach SSE. Liczba miejsc pracy w 2008 r. wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o blisko 15,5%. Przyrost ten jest niższy niż w roku 2007, kiedy liczba miejsc pracy zwiększyła się w porównaniu z 2006 r. o blisko 25%. Rok 2008 przyniósł największy przyrost zatrudnienia w strefach: krakowskiej (o około 38%), łódzkiej (28,6%) i kostryńsko – słubickiej (27,6%). W strefie kamiennogórskiej, w związku z redukcjami zatrudnienia u wielu przedsiębiorców, nastąpił natomiast spadek liczby miejsc pracy.

Wykres 32. Zatrudnienie w strefach 2006-2008



Źródło: Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, stan na 31.12.2008r., MG, maj 2009

Wyniki badań ewaluacyjnych nie wskazują jednoznacznie, aby inwestycje w ramach NPR przyczyniały się do realizacji celów określonych w dokumentach programowych. Wyniki modelowania ekonometrycznego przeprowadzonego modelem HERMIN w ramach badania „Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007”⁹⁵ wskazują, że różnice między regionami najbiedniejszymi i najbogatszymi będą się zwiększać. Udziałem polskich województw stanie się zjawisko zwane „efektem św. Mateusza”, regiony słabiej rozwinięte rozwijają się wolniej niż regiony wyżej rozwinięte co jest źródłem narastania dysproporcji.

Podobne problemy ujawniły wewnętrzne badania terenowe Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR. W przebadanych regionach dokumenty strategiczne (strategie rozwoju regionalnego oraz dokumenty na niższych szczeblach administracji) zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny – w większości nie miały charakteru dokumentów wyznaczających kierunki rozwoju, a służyły beneficjentom bardziej jako źródło weryfikacji, czy projekt spełnia warunki brzegowe. Najczęstsze braki w przebadanych dokumentach to brak hierarchizacji/priorytetyzacji planowanych działań, brak kwantyfikacji zakładanych celów (wskaźniki) oraz brak spójności dokumentów strategicznych na różnych szczeblach administracyjnych. Nieliczne tylko jednostki samorządowe (gminy i powiaty) potrafiły określić swoje potrzeby i cele (w tym identyfikować czynniki decydujące o przewagach konkurencyjnych obszaru) w strategiach szczebla lokalnego i zaplanować konkretne przedsięwzięcia rozwojowe. Realizowane projekty sprawiają wrażenie „przypadkowych” i nie wpisujących się w logikę wizji strategicznej rozwoju regionów – często wg schematu: środki rozdzielane po równo na potrzeby zgłaszane przez poszczególnych beneficjentów.

Dodatkowo, brak sprawnie funkcjonującego systemu monitoringu i ewaluacji uniemożliwiał w wielu przypadkach określenie skali oddziaływania i trafności przeprowadzonych działań (jest to bariera wynikająca z niskiego poziomu świadomości użyteczności informacji zwrotnych dostarczanych przez system monitoringu i ewaluacji).

W Polsce od wielu lat utrzymują się poważne problemy planowania strategicznego polityk publicznych. Wśród nich można wymienić: (a) brak myślenia o polityce rozwoju w długiej perspektywie czasu, (b) brak ciągłości prac programowych, w tym częste zmiany podstawowych koncepcji i instrumentów programowych, (c) nadmierna liczba słabo ze sobą powiązanych strategii i dokumentów programowych. (d) Innym problemem jest słabość implementacji dokumentów programowych oraz (e) zdarzające się próby omijania najważniejszych dokumentów strategicznych w praktyce administracyjnej. Wspomniane trudności dotyczą także polityki regionalnej. Dla tej polityki zasadnicze znaczenie ma również (f) niewłaściwa koordynacja prac programowych między różnymi segmentami administracji publicznej, co utrudnia m.in. powiązanie polityk sektorowych z politykami regionalnymi, a także działań rządu z zadaniami podejmowanymi przez samorządy terytorialne. Od wielu lat utrzymuje się również (g) dychotomia planowania inwestycyjnego (społeczno-gospodarczego) i przestrzennego⁹⁶.

Wymienione wyżej problemy wskazują na potrzebę zmiany paradygmatu polityki rozwoju na bardziej efektywny, oraz wymuszają konieczność wypracowania nowych standardów zarządzania środkami publicznymi w oparciu o obiektywne informacje uzyskane w toku badań i analiz.

⁹⁵ Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007 DKS MRR, lipiec 2008.

⁹⁶ Por. Tomasz G. Grosse „Cele i zasady polityki regionalnej państwa”. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.

5. Najważniejsze wewnętrzne potencjały województw⁹⁷

Województwo Dolnośląskie

- Położenie geograficzne w osi jednego z dwu kluczowych korytarzy transportowych dla powiązania Polski z Zachodem i Wschodem Europy, tj. „Osi Centralnej” (d. Korytarza nr III), prowadzącej w ciągu autostrady A4 z południowych Niemiec i Berlina przez Drezno, Legnicko – Głogowski Okręg Miedziowy, Wrocław, Katowice, Kraków na Ukrainę i docelowo na Daleki Wschód. Korytarz ten przecina się w rejonie Legnicy z trasą S3, prowadzącą ze Skandynawii na południe Europy – ważnym elementem postulowanego, Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego CETC;
- Wysoki poziom atrakcyjności turystycznej (zabytkowe zespoły miejskie, zamki i pałace, Sudety, Karkonosze, Góry Stołowe, liczne uzdrowiska – w Kotlinach Jeleniogórskiej i Kłodzkiej) połączone z rozwojem infrastruktury i aktywnością władz lokalnych w dziedzinie promocji i marketingu czynnikami zwiększającymi zainteresowanie regionem na płaszczyźnie krajowej i europejskiej;
- Dobrze rozwinięta sieć miast o znacznym potencjale społecznym i gospodarczym, sprzyjająca tworzeniu sieci kooperacyjnych i powstawaniu efektu mnożnikowego, ze szczególnym uwzględnieniem Wrocławia – stolicy regionu – jako wysoko rozwiniętego ośrodka metropolitalnego, przemysłowego, akademickiego, naukowego i kulturalnego, będącego motorem rozwoju, oraz miast wyróżniających się potencjałem gospodarczym, jak: Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra, Lubin, Głogów, Świdnica;
- Relatywnie wysoki poziom nowoczesności zróżnicowanej branżowo gospodarki regionu, duża koncentracja wysoko wykwalifikowanej kadry technicznej, ekonomicznej i medycznej, wzrost poziomu wykształcenia oraz otwartość społeczeństwa i władz lokalnych na zmiany, stanowiące czynniki sprzyjające podnoszeniu poziomu innowacyjności, wyzwalaniu nowych inicjatyw w wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego oraz przyciąganiu przedsięwzięć zewnętrznych;
- Wysoki potencjał w zakresie pozyskiwania surowców skalnych dla budownictwa, w tym zwłaszcza dla budowy infrastruktury drogowej (ok. 90% wydobycia kamieni łamanych i blocznych w skali kraju), a także występowania i eksploatacji złóż miedzi oraz pokładów węgla brunatnego.

Województwo Kujawsko-Pomorskie

- Rozbudowane nowoczesne rolnictwo (ponad 95% gruntów rolnych w rękach prywatnych, korzystna struktura obszarowa gospodarstw) i przetwórstwo rolno-spożywcze o znacznych potencjalach, mogące z powodzeniem konkurować na rynku europejskim;
- Potencjał akademicki i naukowy Torunia i Bydgoszczy oraz jej stosunkowo nowoczesna gospodarka i tradycje przemysłowe czynnikami sprzyjającymi budowie społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy oraz dyfuzji innowacji w regionie; utworzone w Bydgoszczy w 2004 r. Sojusznicze Centrum Szkolenia Sił Połączonych NATO szansą na rozwój miasta i regionu;
- Rozległe obszary o wysokich walorach przyrodniczych w części północnej województwa (Bory Tucholskie, Pojezierze Brodnickie, dolina Brdy) oraz zasoby kultury materialnej, w szczególności Torunia wpisane na listę Światowego Dziedzictwa Kultury UNESCO, ale także Biskupina, Chełmna, Grudziądz, Ciechocinka, z którymi związane są szanse przyspieszenia rozwoju sektora turystyki, także w wymiarze międzynarodowym;

⁹⁷ Załącznik przygotowany w oparciu o materiały przekazane przez UM.

- Zrównoważona wielobranżowa struktura gospodarcza oraz gęsta i równomiernie rozwinięta sieć osadnicza wraz z tworzącym się jedynym w kraju układem metropolitalnym o charakterze duopolu Bydgoszcz-Toruń, sprzyjające efektywnemu rozwojowi regionu;
- Istotne znaczenie województwa w systemie transportowym kraju, w szczególności związane z rozwojem układu komunikacyjnego w osi budowanej autostrady A1 (Transeuropejski Korytarz Transportowy Północ-Południe).

Województwo Lubelskie

- Zasoby energetyczne zarówno konwencjonalne (zasoby bilansowe 9,3 mld ton wysokiej jakości węgla kamiennego stanowią 21,5% zasobów krajowych), jak i odnawialne źródła energii (w szczególności biomasa i źródła geotermalne). W oparciu o zasoby węgla kamiennego z Lubelskiego Zagłębia Węglowego możliwe jest m. in. uruchomienie elektrowni oraz rozwój centralnej części województwa lubelskiego. Rozwój energetyki ze źródeł odnawialnych w regionie możliwy jest głównie dzięki pozyskiwaniu energii z biomasy pochodzącej z rolnictwa. Zasoby energetyczne tego rodzaju surowców województwa oceniane są na około 18,8 PJ - około 10% krajowych zasobów, a rezerwy gruntów możliwych do wykorzystania na uprawy roślin energetycznych to ok.150 – 200 tys. ha;
- Potencjał badawczy i innowacji. Lubelski Ośrodek Metropolitalny (106 tys. studentów w 19 szkołach wyższych i około 23 tys. absolwentów) jest jednym z największych ośrodków naukowo-rozwojowych i akademickich w kraju, a także w wymiarze europejskim. Uczelnie wyższe, w tym 4 uniwersytety, oraz inne instytucje sektora badawczo-rozwojowego i wdrożeniowego stanowią silną podstawę do transferu wiedzy i innowacji do gospodarki oraz innowacyjnych powiązań sieciowych w tym zakresie w skali europejskiej;
- Obszar zaliczany do najczystszych ekologicznie w Polsce, tworzący dzięki temu ogromny potencjał rozwojowy dla:
 - turystyki, np. w Dolinie Bugu – Europejski Korytarz Ekologiczny, Dolina Wisły – zasoby geotermalne i turystyczne, Roztocze – najwyższe parametry międzynarodowe dla rozwoju turystyki (uzdrowiska);
 - rolnictwa ekologicznego (jeden z najwyższych standardów ekologicznej czystości gleb i największego arealu rolniczego);
- Bogata i różnorodna spuścizna kulturowa o wysokim potencjale rozwojowym turystyki (m.in. Lublin, Zamość, Kazimierz Dolny)
- Obszar współlistnienia i przenikania się różnych kultur i religii z racji nadgranicznego położenia geograficznego, rozwinięta sieć kontaktów gospodarczych firm z Lubelszczyzny z partnerami z Europy Wschodniej (głównie Ukrainy i Białorusi).

Województwo Lubuskie

- Dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa (gęsta sieć dróg kołowych), korzystne położenie geograficzne - 12 przejść granicznych z Niemcami (8 drogowych, 4 kolejowe);
- Rozwinięta współpraca międzyregionalna z zagranicą;
- Liczne instytucje oraz firmy usługowe wspierające biznes oraz współpracę gospodarczą z sąsiednimi krajami (duży udział eksportu w bilansach lubuskich firm);
- Korzystne warunki do rozwoju turystyki i działalności agroturystycznej – male zanieczyszczenie środowiska, lasy, jeziora, zabytki;
- Unikalne zróżnicowanie kulturowe mieszkańców,
- Bardzo dobre wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych.

Województwo Łódzkie

- Znaczny potencjał badawczy z rozwiniętą współpracą naukową z jednostkami prowadzącymi działalność B+R, tak krajowymi jak i zagranicznymi (wykwalifikowane zasoby ludzkie, baza badawcza: Uniwersytet Łódzki, Politechnika Łódzka oraz Uniwersytet Medyczny w Łodzi);
- Korzystne położenie województwa łódzkiego w strukturze przestrzennej kraju i Europy na przecięciu transeuropejskich korytarzy transportowych. Województwo łódzkie jest centralnie położonym regionem, w którym krzyżują się główne korytarze transportowe (w tym przyszłe autostrady A1 i A2) i tranzytowe o znaczeniu transeuropejskim (dwa korytarze sieci TEN-T - korytarz II o przebiegu równoleżnikowym zachód-wschód oraz korytarz VI o przebiegu południkowym północ-południe). Przez obszar województwa przebiegają inne ważne szlaki krajowe łączące aglomerację warszawską z wrocławską, śląską i krakowską. Przewagę konkurencyjną województwa w przedmiotowym obszarze warunkuje rozwój szlaków komunikacyjnych, w tym rozwój tworzącego się wokół stolicy regionu Centralnego Węzła Komunikacyjnego obejmującego autostrady A1 i A2, drogi ekspresowe S8 i S14, planowaną szybką kolej Wrocław/Poznań-Łódź-Warszawa oraz Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta;
- Szeroka i wysokiej jakości oferta edukacyjna na różnych poziomach kształcenia (wysoko wyspecjalizowana kadra nauczycieli, wzrost liczby zgłaszanych do wdrożenia innowacji pedagogicznych, programowych oraz metodycznych).

Województwo Małopolskie

- Aktywne i wykształcone społeczeństwo. Małopolska zajmuje jedno z czołowych miejsc pod względem wielkości nakładów ogółem na rozwój sektora B+R oraz wielkości nakładów w przeliczeniu na jednego zatrudnionego w tym sektorze, jak również wielkości nakładów na działalność innowacyjną, a także wyższe od średniej krajowej miejsce pod względem udziału procentowego studentów szkół wyższych oraz słuchaczy studiów podyplomowych w liczbie mieszkańców ogółem i liczby nauczycieli akademickich. Stanowi to kapitał intelektualny regionu dla kreowania gospodarki opartej na wiedzy;
- Unikalne walory środowiskowe, zasoby naturalne, symboliczne i duchowe (m.in. krajobraz, dziedzictwo kulturowe, lasy, bogate zasoby naturalne, w tym przyrodolecznicze, warunki dla sportów zimowych) generujące potencjał dla sektora turystyki, kultury oraz usług towarzyszących;
- Metropolitarne funkcje Krakowa (centrum rozwoju gospodarczego z lokalizacją usług, głównie o profilu finansowym, centrum życia kulturalnego oraz akademickiego z unikalnym dziedzictwem kulturowym, historycznym i symbolicznym. a także wyróżniający się ośrodek - głównie poziomem i dynamiką urbanizacji oraz relatywnie wysokim stopniem integracji wewnętrznej, będący jednocześnie węzłem transportowym) stanowią potencjał dla międzynarodowej konkurencyjności województwa.

Województwo Mazowieckie

- Największy w kraju potencjał gospodarczy, społeczny, kapitałowy, usługowy, ze szczególnym uwzględnieniem usług wyższego rzędu, akademicki (1/3 potencjału Polski), naukowo-badawczy i instytucjonalny, wynikający z usytuowania w regionie metropolii warszawskiej i stołecznych funkcji Warszawy, będący źródłem silnego efektu mnożnikowego i wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej, w tym dla przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym; pozycja niekwestionowanego w kraju lidera procesów transformacji gospodarki, szczególnie w aglomeracji warszawskiej, stanowiąca dodatkowy czynnik przyciągający kapitał finansowy i ludzki;

- Nowoczesna gospodarka i wysoka innowacyjność regionu, z nakładami na działalność badawczo-rozwojową na 1 mieszkańca ponad 3-krotnie przekraczającymi średnią krajową, sprzyjające dalszemu umacnianiu jego pozycji konkurencyjnej w kraju i zwiększaniu konkurencyjności na płaszczyźnie europejskiej; metropolia warszawska szansą, dotychczas w zbyt małym stopniu wykorzystaną, na dyfuzję procesów rozwojowych na obszary pozametropolitalne (poza zasięg 30-50 km od centrum miasta); rosnące znaczenie sektora chemicznego w Płocku w kreowaniu innowacyjnych przedsięwzięć;
- Tranzytowe położenie województwa w systemie transportowym Polski i fakt zbiegania się w regionie głównych ciągów komunikacyjnych (europejskie korytarze transportowe, najważniejsze szlaki drogowe i kolejowe), łączących stolicę z innymi regionami kraju i Europy, a także Międzynarodowy Port Lotniczy Okęcie, zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną metropolii warszawskiej i regionu;
- Jakość kapitału społecznego, wyróżniającego się m.in. wysokimi i zróżnicowanymi kwalifikacjami, oraz utrzymujący się przez cały okres transformacji jeden z najniższych poziomów bezrobocia rejestrowanego w kraju (w końcu czerwca 2009 r. – 8,2% wobec 10,7% średnio w kraju), stanowiące podstawę korzystnych prognoz kształtowania się sytuacji na rynku pracy;
- Potencjał gospodarczy i społeczny subregionalnych miast Mazowsza (Płock, Radom, Ciechanów, Ostrołęka i Siedlce) z obserwowaną w ostatnich latach rosnącą aktywnością władz lokalnych szansą na aktywizację i przyspieszenie rozwoju obszarów pozametropolitalnych.

Województwo Opolskie

- Wysoki poziom atrakcyjności inwestycyjnej (11 podstref specjalnych stref ekonomicznych). Stale rosnący potencjał rozwojowy. Wysoki poziom obsługi inwestora,
- Dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa (m.in. autostrada A4 stanowiąca odcinek III paneuropejskiego korytarza transportowego),
- Dobrze rozwinięte rolnictwo (wysoki udział nowoczesnych gospodarstw rolnych o dużym potencjale produkcyjnym, wysoka wartość rolniczej przestrzeni produkcyjnej, produkcja artykułów spożywczych i napojów, generujący 13,7% całej produkcji w regionie),
- Wysoka innowacyjność średnich i dużych przedsiębiorstw,
- Znaczący potencjał turystyczno-rekreacyjny,
- Zróżnicowany i nowoczesny przemysł, głównie chemiczny (udział przemysłu chemicznego w produkcji sprzedanej przemysłu ogółem wynosi ok. 14,5%) i materiałów budowlanych, odgrywa znaczącą rolę w gospodarce województwa;
- Wysoki poziom funkcjonowania instytucji porządku publicznego,
- Wysoki poziom samoorganizacji społecznej i duża aktywność lokalnych środowisk.

Województwo Podkarpackie

- Korzystne przygraniczne położenie województwa podkarpackiego,
- Dobrze rozwinięty przemysł lotniczy, działający w oparciu o high-tech,
- Potencjał kadr zarządzających i technicznych w przemyśle lotniczym, chemicznym elektromaszynowym i drzewnym oraz wieloletnie tradycje tych gałęzi gospodarki,
- Funkcjonowanie dwóch specjalnych stref ekonomicznych,
- Stosunkowo wysoki stan czystości środowiska i różnorodność obszarów prawnie chronionych,

- Aktywność rzeszowskiego ośrodka akademickiego oraz szkół wyższych państwowych i niepaństwowych.

Województwo Podlaskie

- Jeden z najczystszych ekologicznie regionów w Polsce i Europie, sprzyjający rozwojowi rolnictwa ekologicznego i hodowli (wysokiej jakości baza surowcowa dla przetwórstwa rolniczego i największy w Polsce areal łąk i pastwisk, z największym w Polsce i rozwijającym się wysokospecjalistycznym sektorem mleczarskim);
- Duże zalesienie regionu o niepowtarzalnych walorach przyrodniczych (np. unikalny w skali Europy i świata kompleks lasów pierwotnych Puszczy Białowieskiej, zaliczony do Euroregionu Puszcza Białowieska, dodatkowo 3 inne parki narodowe i 3 krajobrazowe i z ponad jednym milionem hektarów obszarów objętych siecią NATURA 2000);
- Wysoki potencjał naukowo-badawczy szkolnictwa wyższego, mieszczącego się głównie w białostockim ośrodku akademickim (53 tys. studentów w 19 szkołach wyższych i 12 tys. absolwentów);
- Wielokulturowość i wielonarodowość regionu oraz dziedzictwo kulturowe z olbrzymim potencjałem turystycznym predestynują region do promocji jego walorów turystyczno-kulturalnych oraz ścisłej współpracy z innymi regionami w Polsce i zagranicą w obszarze turystyki i kultury
- Przygraniczne położenie na przecięciu szlaków komunikacyjnych Europy Wschodniej i Zachodniej oraz Europy Północnej i Południowej umożliwiające współpracę gospodarczą i handlową z sąsiadującymi krajami.

Województwo Pomorskie

- Dobrze rozwinięte, zróżnicowane gałęzie przemysłu (m.in. stoczniowy, rafineryjny i papierniczy);
- Ulokowanie renomowanych szkół wyższych (Politechnika Gdańska, Uniwersytet Gdański, Wyższa Szkoła Morska);
- Duży potencjał naukowo-badawczy oraz wysokie kwalifikacje zasobów pracy. Wysoki poziom nakładów na B+R;
- Nadmorskie, przygraniczne położenie na skrzyżowaniu dwóch transeuropejskich korytarzy transportowych, bliskość zewnętrznej granicy UE;
- Kształtująca się metropolia Trójmiasta jako jedno z centrów gospodarczych Polski i Regionu Morza Bałtyckiego;
- Dobre zarządzanie finansami województwa (niskie zadłużenie, niskie obciążenie kredytowe budżetu, wysokie nadwyżki budżetowe i wysokie wykorzystanie funduszy UE).

Województwo Śląskie

- Rozbudowany system komunikacyjny: korzystne usytuowanie geograficzne w strefie nadgranicznej, na skrzyżowaniu transeuropejskich szlaków komunikacyjnych, zdywersyfikowany system transportowy (gęsta sieć infrastruktury kolejowej, drogowej i wodnej, Międzynarodowy Port Lotniczy „Katowice” w Pyrzowicach);
- Potencjał gospodarczy: zdywersyfikowana struktura gospodarki (jednocześnie najbardziej uprzemysłowiony region w Polsce i jeden z najbardziej uprzemysłowionych obszarów w Europie), duża koncentracja obszarów inwestycyjnych i inwestycji (główni inwestorzy w branży motoryzacyjnej, np. Fiat i General Motors);
- Funkcjonujący oraz rozwijający się silny ośrodek nauki: drugi pod względem wielkości ośrodek naukowo-dydaktyczny kraju zapewniający dużą koncentrację wysoko wykwalifikowanej kadry naukowo-technicznej (m.in. Uniwersytet Śląski, Politechnika

Śląska, Śląski Uniwersytet Medyczny, Akademia Ekonomiczna, Politechnika Częstochowska, Akademia Techniczno-Humanistyczna);

- Policentryczność i wielofunkcyjność sieci osadniczej regionu: złożonej z aglomeracji miejskich (Konurbacja Śląska) oraz licznej grupy miast dużych i średnich;
- Atrakcyjny turystycznie: sprzyjające warunki krajobrazowo-przyrodnicze oraz bogate i zróżnicowane dziedzictwo kulturowe (Beskidy, Jura Krakowsko-Częstochowska, Jasna Góra).

Województwo Świętokrzyskie

- Potencjał i doświadczenie Targów Kielce, Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Starachowicach, ŚCITT, SIPH i innych instytucji otoczenia biznesu;
- Bogate tradycje związane z przemysłem, głównie wydobywczym i przetwórczym surowców mineralnych i metali;
- Liczące się w skali kraju złoża kopalin mineralnych wykorzystywanych do produkcji podstawowych materiałów budowlanych;
- Ugruntowana tożsamość regionalna oraz silna motywacja do poprawy poziomu rozwoju cywilizacyjnego (gospodarstw domowych, samorządów terytorialnych, edukacji na poziomie wyższym);
- Znaczące w skali kraju firmy budowlane;
- Dogodna pozycja geograficzna regionu w dobrze rozwiniętym otoczeniu, co powinno sprzyjać aktywizacji przestrzeni ekonomicznej województwa;
- Dobrze rozwinięte zaplecze naukowe, głównie w dziedzinie nauk technicznych oraz stosunkowo dobrze rozwinięta sieć wyższego szkolnictwa biznesowego;
- Jedyne w Polsce Centrum Usług Satelitarnych w Psarach k/Kielce;
- Dobre warunki glebowe i klimatyczne oraz znaczący potencjał produkcji rolnej i ogrodniczej;
- Atrakcyjne turystycznie położenie w centralnej części kraju w bezpośrednim sąsiedztwie największych aglomeracji miejskich i przemysłowych (Warszawa, Kraków, Łódź, Górnośląski Okręg Przemysłowy).

Województwo Warmińsko-Mazurskie

- Walory przyrodniczo-krajobrazowe (Wielkie Jeziora Mazurskie oraz duży udział lasów w ogólnej strukturze terenu) stanowiące wysoką atrakcyjność turystyczną Warmii i Mazur dla turystów krajowych i zagranicznych;
- Korzystne warunki dla rozwoju rolnictwa ekologicznego;
- Historyczne zasoby kultury materialnej (m.in. zamki gotyckie i pałace ziemiańskie);
- Unikalne położenie ze względu na dostęp do morza i sąsiedztwo Obwodu Kaliningradzkiego. Infrastruktura przejść granicznych przygotowana do zwiększonej wymiany handlowej z Rosją i krajami bałtyckimi;
- Zróżnicowanie branżowo-przemysłowe.

Województwo Wielkopolskie

- Korzystne położenie geograficzne - na osi szlaków komunikacyjnych Europa Zachodnia – Europa Wschodnia (budowana autostrada A2, linia kolejowa przystosowana do europejskiego systemu transportowego szybkich przewozów), dobrze rozwinięta infrastruktura komunikacyjna (lądowa i rzeczna), rozwój infrastruktury logistycznej, zasoby surowców naturalnych, walory przyrodnicze (znaczną poprawę stanu środowiska naturalnego), bogate dziedzictwo kulturowe regionu (zainteresowanie turystów z Europy Zachodniej – szczególnie niemieckich);

- Zróżnicowana struktura gospodarcza - wysoka dynamika przedsiębiorczości, otwartość na rynki zewnętrzne, znaczący udział sektora MŚ, rozwinięte rolnictwo (wysoka wydajność gospodarstw) i kompleks rolno-spożywczy;
- Wysoki poziom technologiczny - duży potencjał naukowo badawczy, dobrze rozwinięta baza edukacyjna i akademicka, dobrze wykształcona siła robocza;
- Korzystne warunki inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej -dobrze rozwinięty sektor instytucji wsparcia biznesu, znaczne zaangażowanie inwestorów zagranicznych, atrakcyjne tereny inwestycyjne, wysoka aktywność społeczności lokalnych, duża aktywność inwestycyjna gmin, Międzynarodowe Targi Poznańskie (turystyka biznesowa).

Województwo Zachodniopomorskie

- Atrakcyjne położenie geograficzne, na skrzyżowaniu ważnych szlaków transportowych o znaczeniu międzynarodowym w układzie północ- południe oraz wschód-zachód (dogodne połączenia komunikacyjne z Berlinem), bezpośredni dostęp do morza (dogodne połączenia komunikacyjne ze Szwecją i Danią), warunki rozwoju dla sektora logistycznego oraz transportu multimodalnego;
- Ukształtowane zaplecze przemysłowe i portowe (dobrze rozwinięta baza materialna portów morskich);
- Duży potencjał turystyczny (warunki środowiskowe i przestrzenne), bogata sieć infrastruktury agroturystycznej, duży potencjał (istniejący i rozwojowy) bazy leczniczej i sanatoryjnej;
- Dobre warunki produkcji żywności (w tym ekologicznej) – potencjał przetwórczy przemysłu rolno-spożywczego;
- Dynamiczny rozwój instytucji obsługujących biznes, wysoki udział kapitału zagranicznego w spółkach prawa handlowego;
- Rosnący wskaźnik skolaryzacji w regionie (w tym studentów studiujących za granicą);
- Największe wykorzystanie energetyki wiatrowej w Polsce.

6. Aneks statystyczny

Tabela 1. Wskaźnik monitorowania celu 1- *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów* w podziale na jednostki NTS II (województwa)

	Zwiększanie potencjału do tworzenia innowacji						Rozwijanie potencjału do absorpcji innowacji			
	Przedsiębiorstwa, które wprowadziły innowacje		Pracujący wykorzystujący komputer z dostępem do Internetu (2004- 2007r.)		Wydatki na B+ R w sektorze przedsiębiorstw		Nowe przedsiębiorstwa zagraniczne na mln mieszkańców		Zmiana liczby nowych przedsiębiorstw zagranicznych na mln mieszkańców	
	przedsiębiorstwa, które wprowadziły innowacje w % ogółu przedsiębiorstw w latach 2004-2006r.	Polska= 100	pracownicy wykorzystujący komputery z dostępem do Internetu w %	Polska= 100	% PKB przeznaczony na B+ R w sektorze przedsiębiorstw, 2006r.	Polska= 100	liczba spółek nowopowstałych z udziałem kapitału zagranicznego na mln mieszkańców, 2006r.	Polska= 100	zmiana liczby nowopowstałych spółek z udziałem kapitału zagranicznego na mln mieszkańców 2000-2006	Polska= 100
Polska	23,2	100,00	26,0	100,00	0,18%	100,00	40	100,00	60%	100,00
Dolnośląskie	25,7	110,78	23,0	88,46	0,10%	54,73	62	154,22	50%	83,54
Kujawsko-Pomorskie	20,0	86,21	22,0	84,62	0,21%	117,57	15	36,01	114%	190,55
Lubelskie	24,3	104,74	20,0	76,92	0,10%	59,07	13	33,20	267%	443,83
Lubuskie	17,7	76,29	20,0	76,92	0,04%	24,47	59	145,08	51%	85,42
Łódzkie	19,0	81,90	21,0	80,77	0,09%	53,80	23	56,27	47%	78,78
Małopolskie	21,3	91,81	28,0	107,69	0,25%	142,19	41	102,10	123%	205,06
Mazowieckie	23,4	100,86	37,0	142,31	0,33%	186,18	100	247,58	71%	118,97
Opolskie	28,6	123,28	20,0	76,92	0,06%	34,95	32	78,91	87%	144,16
Podkarpackie	30,2	130,17	20,0	76,92	0,23%	129,40	14	35,47	76%	127,26
Podlaskie	25,8	111,21	21,0	80,77	0,07%	37,36	14	35,35	145%	241,98
Pomorskie	28,5	122,84	25,0	96,15	0,21%	121,00	43	107,68	86%	143,73
Śląskie	26,4	113,79	23,0	88,46	0,17%	94,23	34	83,12	48%	79,39
Świętokrzyskie	22,1	95,26	19,0	73,08	0,05%	28,43	7	17,50	-17%	-28,55
Warmińsko-Mazurskie	23,0	99,14	18,0	69,23	0,01%	6,09	12	29,56	70%	117,04
Wielkopolskie	19,9	85,78	23,0	88,46	0,11%	64,83	25	60,77	-9%	-14,17
Zachodniopomorskie	18,8	81,03	21,0	80,77	0,02%	10,11	52	128,96	24%	40,31

Tabela 2. Wskaźnik monitorowania celu 1- *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów* w podziale na jednostki NTS II (województwa)

	Rozwój zasobów ludzkich						Wspieranie rozwoju struktur gospodarczych	Wpływanie na procesy urbanizacyjne	
	Wydajność w sektorze przemysłu i usług (PPS)		Zdobycie wyższego wykształcenia		Odsetek absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych		Dostępność usług e-governance on-line	Wskaźnik urbanizacji	
	wydajność w sektorze przemysłu i usług - WDB na zatrudnionego w cenach bieżących, 2006	Polska = 100	% ludność z wykształceniem wyższym, 2002,	Polska = 100	odsetek absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych (%), 2008r.	Polska = 100	odsetek spraw urzędowych załatwianych w pełni drogą elektroniczną, 2007	ludność mieszkająca w miastach (%), 2008r.	Polska= 100
Polska	111 819	100,00	8,4%	100,00	23%	100,00	bd	61%	100,00
Dolnośląskie	118 279	105,78	8,5%	101,97	28%	119,67	1,3	70%	115,42
Kujawsko-Pomorskie	101 007	90,33	7,0%	83,60	26%	113,36	3,9	61%	99,74
Lubelskie	95 962	85,82	7,9%	94,01	25%	109,11	2,3	47%	76,21
Lubuskie	103 567	92,62	6,9%	82,43	15%	66,55	2,9	64%	104,37
Łódzkie	103 170	92,26	8,0%	95,04	21%	92,37	bd	64%	105,28
Małopolskie	106 744	95,46	8,4%	100,75	26%	110,06	4,6	49%	80,57
Mazowieckie	146 249	130,79	11,8%	140,63	18%	77,53	0,7	65%	105,86
Opolskie	104 580	93,53	6,9%	81,78	28%	122,18	1,6 (2006r.)	52%	85,85
Podkarpackie	87 388	78,15	7,0%	83,49	23%	99,06	1,5	41%	67,04
Podlaskie	99 474	88,96	7,7%	91,60	24%	104,60	2	60%	97,59
Pomorskie	112 273	100,41	9,2%	109,41	22%	94,63	1,1	66%	108,83
Śląskie	107 014	95,70	7,7%	91,76	23%	98,94	2,7	78%	128,13
Świętokrzyskie	103 648	92,69	7,7%	91,98	29%	124,41	1	45%	74,14
Warmińsko-Mazurskie	92 327	82,57	6,9%	82,90	26%	110,16	1	60%	98,11
Wielkopolskie	103 572	92,62	7,8%	93,16	23%	100,09	3,1	56%	92,29
Zachodniopomorskie	116 268	103,98	8,5%	101,21	23%	101,32	5,7	69%	112,60

Tabela 3. Wskaźnik monitorowania celu 1- Klasyfikacja miast według kryteriów FUA i MEGA

Województwo	Miasto	Klasyfikacja FUA i MEGA
Dolnośląskie	Wrocław	Słabe MEGA
Kujawsko-Pomorskie	Bydgoszcz	FUA o znaczeniu transnarodowym/ krajowym
	Toruń	FUA o znaczeniu transnarodowym/ krajowym
Lubelskie	Lublin	FUA o znaczeniu transnarodowym/ krajowym
Lubuskie	Zielona Góra	FUA o znaczeniu transnarodowym/ krajowym
	Gorzów Wielkopolski	FUA o znaczeniu regionalnym/ lokalnym
Łódzkie	Łódź	Słabe MEGA
Małopolskie	Kraków	Słabe MEGA
Mazowieckie	Warszawa	Potencjalne MEGA
Opolskie	Opole	FUA o znaczeniu transnarodowym/ krajowym
Podkarpackie	Rzeszów	FUA o znaczeniu transnarodowym/ krajowym
Podlaskie	Białystok	FUA o znaczeniu transnarodowym/ krajowym
Pomorskie	Gdańsk	Słabe MEGA
Śląskie	Katowice	Słabe MEGA
Świętokrzyskie	Kielce	FUA o znaczeniu transnarodowym/ krajowym
Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn	FUA o znaczeniu transnarodowym/ krajowym
Wielkopolskie	Poznań	Słabe MEGA
Zachodniopomorskie	Szczecin	Słabe MEGA

Tabela 4. Wskaźnik monitorowania celu 1- *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów* w podziale na jednostki NTS II (województwa)

	Wykorzystywanie potencjału dziedzictwa kulturowego		Zapewnienie stałych dostaw energii	
	Przyjazdy do hoteli		Odnawialne źródła energii	
	liczba korzystających z noclegów w obiektach hotelowych na 1000 mieszkańców, 2008r.	Polska = 100	% w energii wytwarzanej ogółem, 2007r.	Polska= 100
Polska	282	100,00	2,3%	100,00
Dolnośląskie	378	134,26	1,6%	67,40
Kujawsko-Pomorskie	211	74,95	31,7%	1375,45
Lubelskie	136	48,20	1,2%	53,34
Lubuskie	342	121,31	7,1%	307,07
Łódzkie	195	69,42	0,3%	14,35
Małopolskie	454	161,38	4,5%	193,23
Mazowieckie	436	154,82	0,6%	26,89
Opolskie	94	33,26	1,0%	41,53
Podkarpackie	109	38,81	5,8%	249,76
Podlaskie	162	57,40	1,8%	77,06
Pomorskie	300	106,37	21,9%	952,80
Śląskie	189	67,06	0,6%	27,75
Świętokrzyskie	149	52,93	0,2%	6,79
Warmińsko-Mazurskie	394	139,91	25,2%	1094,61
Wielkopolskie	274	97,15	0,4%	18,76
Zachodniopomorskie	339	120,26	5,4%	236,27

Tabela 5. Wskaźnik monitorowania celu 2- *Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych* w podziale na jednostki NTS II (województwa)

	Wychowanie przedszkolne		Jakość nauczania (2008)					
	odsetek dzieci w wieku 3-6 lat w przedszkolach, 2007r.	Polska = 100	Egzamin gimnazjalny				Egzamin maturalny	
			wyniki części humanistycznej (punkty)	Polska = 100	wyniki części matematyczno-przyrodniczej (w punktach)	Polska = 100	wyniki egzaminu maturalnego (% zdanych)	Polska = 100
Polska	48	100,00	30,75	100,00	27,07	100,00	79	100,00
Dolnośląskie	49	103,44	30,35	98,70	26,37	97,41	84,8*	107,34
Kujawsko-Pomorskie	40	84,71	29,54	96,07	25,96	95,90	80,8	102,28
Lubelskie	38	79,16	31,62	102,83	27,08	100,04	80,5	101,90
Lubuskie	52	109,03	29,85	97,07	25,8	95,31	77,3	97,85
Łódzkie	50	104,70	30,5	99,19	27,51	101,63	80,9	102,41
Małopolskie	46	96,10	32,16	104,59	28,2	104,17	82,2	104,05
Mazowieckie	50	104,26	31,71	103,12	28,58	105,58	81,17	102,75
Opolskie	67	139,80	29,91	97,27	26,36	97,38	86,4*	109,37
Podkarpackie	38	78,74	31,57	102,67	27,26	100,70	80,3	101,65
Podlaskie	41	85,18	30,87	100,39	27,58	101,88	82	103,80
Pomorskie	40	83,98	29,33	95,38	26,6	98,26	80,6	102,03
Śląskie	63	131,93	31,14	101,27	26,96	99,59	81,62	103,32
Świętokrzyskie	37	76,82	30,2	98,21	26,61	98,30	79,1	100,13
Warmińsko-Mazurskie	38	80,13	29,41	95,64	26,03	96,16	80	101,27
Wielkopolskie	54	112,85	30,21	98,24	26,64	98,41	78,7	99,62
Zachodniopomorskie	44	91,86	29,71	96,62	25,91	95,71	79,4	100,51

* zdający po raz pierwszy

Tabela 6. Wskaźnik monitorowania celu 2- *Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych* w podziale na jednostki NTS II (województwa)

	Umieralność niemowląt		Przeciętne dalsze trwanie życia (2007r.)				Umieralność osób w wieku produkcyjnym		Ratownictwo medyczne (2008 r.)		Profilaktyka zdrowotna (2008 r.)	
	zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych, 2008r.	Polska = 100	mężczyźni	Polska = 100	kobiety	Polska = 100	% w tej grupie wiekowej, 2008r.	Polska = 100	liczba osób przypadająca na jeden zespół ratownictwa medycznego	Polska = 100	wartość zakontraktowanych świadczeń profilaktycznych w zł na mieszkańca	Polska = 100
Polska	5,6	100,00	70,96	100,00	79,74	100,00	0,40	100,00	26 907	100,00	3,82	100,00
Dolnośląskie	7,4	132,14	70,42	99,24	79,04	99,12	0,45	112,04	26 561	98,71	5,42	141,75
Kujawsko-Pomorskie	5,8	103,57	70,39	99,20	79,14	99,25	0,40	100,96	25 526	94,87	4,51	118,02
Lubelskie	6,4	114,29	70,16	98,87	80,16	100,53	0,40	101,71	24 580	91,35	4,04	105,65
Lubuskie	5,4	96,43	70,26	99,01	78,93	98,98	0,43	107,79	19 790	73,55	3,25	85,01
Łódzkie	5,3	94,64	68,65	96,74	78,68	98,67	0,53	132,55	27 726	103,04	4,69	122,81
Małopolskie	4,9	87,50	72,45	102,10	80,72	101,23	0,32	80,13	30 714	114,15	3,23	84,62
Mazowieckie	4,9	87,50	71,28	100,45	80,44	100,88	0,39	99,00	29 532	109,76	3,96	103,62
Opolskie	5,9	105,36	72,13	101,65	80,00	100,33	0,35	88,37	25 217	93,72	4,47	116,86
Podkarpackie	5,4	96,43	72,87	102,69	80,90	101,45	0,30	75,05	24 404	90,70	2,30	60,27
Podlaskie	5,3	94,64	71,54	100,82	80,88	101,43	0,34	86,12	23 837	88,59	4,30	112,59
Pomorskie	5,5	98,21	71,55	100,83	79,59	99,81	0,36	91,34	27 513	102,25	3,65	95,57
Śląskie	6,8	121,43	70,66	99,58	78,77	98,78	0,44	109,91	30 186	112,19	3,85	100,82
Świętokrzyskie	4,7	83,93	71,00	100,06	80,61	101,09	0,41	103,72	28 934	107,53	2,54	66,51
Warmińsko-Mazurskie	5,1	91,07	69,96	98,59	79,66	99,90	0,41	101,96	21 949	81,57	3,64	95,32
Wielkopolskie	5,6	100,00	71,42	100,65	79,52	99,72	0,36	91,20	30 051	111,69	2,79	73,02
Zachodniopomorskie	5,1	91,07	70,64	99,55	79,24	99,37	0,43	108,64	20 900	77,68	4,21	110,08

Tabela 7. Wskaźnik monitorowania celu 2- *Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych* w podziale na jednostki NTS II (województwa).

	Dostępność komunikacyjna*				Przestępczość	
	Średnia dostępność powiatowego węzła transportowego	Polska = 100	Czas dojazdu do ośrodków region. i subregion. przy wykorzystaniu transportu zbiorowego	Polska = 100	liczba przestępstw stwierdzonych w postępowaniach sądowych na 10tys. mieszkańców, 2007r.	Polska = 100
Polska	0,329	100,00	75,0	100,00	302	100,00
Dolnośląskie	0,384	116,66	66,1	88,11	392	129,52
Kujawsko-Pomorskie	0,341	103,65	71,7	95,60	296	97,89
Lubelskie	0,344	104,71	85,0	113,29	236	78,17
Lubuskie	0,415	126,21	52,8	70,34	381	125,83
Łódzkie	0,412	125,17	69,4	92,48	286	94,67
Małopolskie	0,453	137,58	83,0	110,67	265	87,72
Mazowieckie	0,355	107,78	75,0	99,93	308	101,85
Opolskie	0,463	140,86	67,4	89,83	307	101,33
Podkarpackie	0,319	96,87	92,1	122,76	181	59,68
Podlaskie	0,316	95,99	80,3	107,01	223	73,87
Pomorskie	0,295	89,75	82,8	110,36	336	111,09
Śląskie	0,551	167,47	72,4	96,52	354	116,98
Świętokrzyskie	0,360	109,58	74,1	98,79	318	105,12
Warmińsko-Mazurskie	0,296	89,94	77,1	102,79	315	104,02
Wielkopolskie	0,358	108,85	70,3	93,75	268	88,53
Zachodniopomorskie	0,267	81,15	74,8	99,73	342	113,20

*dostępność dla dowolnego najbliższego miasta wojewódzkiego

Tabela 8. Wskaźnik monitorowania celu 2- *Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych* w podziale na jednostki NTS II (województwa).

	Kanalizacja		Oczyszczanie ścieków		Odzyskiwanie odpadów	
	Korzystający z instalacji kanalizacyjnej w % ogółu ludności , 2007r.	Polska = 100	% odsetek ścieków oczyszczonych w ściekach przemysłowych odprowadzonych ogółem, 2008r.	Polska = 100	udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (2008r.)	Polska = 100
Polska	60,3	100,00	12%	100,00	75%	100,00
Dolnośląskie	66,9	110,95	45%	380,55	71%	94,47
Kujawsko-Pomorskie	62,5	103,65	76%	645,49	87%	116,34
Lubelskie	45,9	76,12	20%	168,36	84%	111,77
Lubuskie	62,1	102,99	54%	452,31	65%	86,19
Łódzkie	58,1	96,35	73%	617,17	32%	42,73
Małopolskie	50,1	83,08	37%	311,81	79%	104,97
Mazowieckie	59,4	98,51	1%	11,75	60%	80,38
Opolskie	55,4	91,87	89%	751,72	87%	115,95
Podkarpackie	52,2	86,57	14%	119,48	83%	111,18
Podlaskie	58,9	97,68	61%	515,29	87%	116,15
Pomorskie	73,8	122,39	39%	329,19	82%	109,05
Śląskie	68,1	112,94	74%	627,09	91%	120,97
Świętokrzyskie	46,1	76,45	2%	14,92	87%	115,80
Warmińsko-Mazurskie	65,0	107,79	10%	80,91	81%	107,70
Wielkopolskie	59,2	98,18	5%	45,85	59%	78,41
Zachodniopomorskie	73,9	122,55	11%	91,23	36%	47,40

Tabela 9. Wskaźnik monitorowania celu 2- *Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych* w podziale na jednostki NTS II (województwa).

	Dywersyfikacja produkcji energii (struktura produkcji energii elektrycznej wg źródeł)					
	ze źródeł wodnych i odnawialnych ogółem, 2007r.	Polska= 100	ze źródeł ciepłych elektrownie zawodowe, 2007r.	Polska= 100	ze źródeł ciepłych elektrownie przemysłowe, 2007r.	Polska= 100
Polska	2%	100,00	93%	100,00	5%	100,00
Dolnośląskie	2%	67,40	95%	102,56	3%	66,19
Kujawsko-Pomorskie	32%	1375,45	35%	37,83	33%	690,83
Lubelskie	1%	53,34	60%	64,20	39%	814,79
Lubuskie	7%	307,07	87%	93,65	6%	123,56
Łódzkie	0%	14,35	100%	107,23	0%	1,27
Małopolskie	4%	193,23	86%	92,40	10%	202,37
Mazowieckie	1%	26,89	90%	96,91	9%	194,84
Opolskie	1%	41,53	94%	101,26	5%	103,69
Podkarpackie	6%	249,76	93%	100,45	1%	19,49
Podlaskie	2%	77,06	96%	103,29	2%	47,40
Pomorskie	22%	952,80	58%	62,67	20%	413,00
Śląskie	1%	27,75	97%	104,26	3%	52,25
Świętokrzyskie	0%	6,79	100%	107,43	0%	1,09
Warmińsko-Mazurskie	25%	1094,61	44%	47,17	31%	644,87
Wielkopolskie	0%	18,76	99%	106,22	1%	18,72
Zachodniopomorskie	5%	236,27	91%	98,22	3%	69,16

Tabela 10. Wskaźnik monitorowania celu 2- *Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych* w podziale na jednostki NTS II (województwa).

	Struktura zatrudnienia wg sektorów I/II/III (w 2007r.)						Wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 50 roku		Wskaźnik aktywności zawodowej		Przedsiębiorczość	
	rolniczy	Polska = 100	przemysłowy	Polska = 100	usługowy	Polska = 100	% ogółu ludności w danej grupie wiekowej w 2008r.	Polska = 100	% aktywnych zawodowo w grupie osób w wieku produkcyjnym w 2008r.	Polska = 100	liczba jednostek zarejestrowanych w systemie REGON na 1 tys. mieszkańców w 2008r.	Polska = 100
Polska	20	100,00	30	100,00	50	100,00	29,0	100,00	69,9	100,00	985	100,00
Dolnośląskie	10	48,97	36%	119,34	54%	109,26	28,5	98,28	68,3	97,71	1 101	111,78
Kujawsko-Pomorskie	21	105,49	32%	106,24	47%	94,00	27,0	93,10	67,6	96,71	929	94,31
Lubelskie	44	215,30	18%	59,17	38%	77,35	32,5	112,07	71,1	101,72	715	72,59
Lubuskie	11	54,39	36%	119,78	53%	106,77	28,2	97,24	67,1	95,99	1 010	102,54
Łódzkie	26	127,09	30%	99,67	44%	89,11	27,9	96,21	71,9	102,86	950	96,45
Małopolskie	22	107,11	27%	90,60	51%	102,75	27,0	93,10	71,2	101,86	917	93,10
Mazowieckie	19	92,16	22%	72,64	60%	119,67	33,1	114,14	75,0	107,30	1 248	126,70
Opolskie	21	101,23	33%	109,17	47%	93,98	27,3	94,14	67,3	96,28	932	94,62
Podkarpackie	28	137,88	30%	100,28	42%	84,32	32,8	113,10	69,8	99,86	687	69,75
Podlaskie	41	199,02	19%	64,41	40%	80,86	29,0	100,00	72,7	104,01	757	76,85
Pomorskie	11	54,70	33%	110,30	56%	112,35	30,2	104,14	68,3	97,71	1 084	110,05
Śląskie	6	27,89	42%	140,81	52%	104,97	25,6	88,28	65,8	94,13	923	93,71
Świętokrzyskie	39	192,04	24%	79,24	37%	74,81	31,4	108,28	73,2	104,72	852	86,50
Warmińsko-Mazurskie	20	96,05	32%	107,38	48%	97,18	27,8	95,86	66,1	94,56	812	82,44
Wielkopolskie	20	99,61	35%	116,29	45%	90,36	27,6	95,17	70,2	100,43	1 063	107,92
Zachodniopomorskie	12	58,03	31%	103,19	57%	115,26	26,9	92,76	65,8	94,13	1 259	127,82

Tabela 11. Wskaźnik monitorowania celu 2- *Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych* w podziale na jednostki NTS II (województwa).

	Wydajność pracy wg sektorów (w 2006r).						Inwestycje zagraniczne		Bezrobocie długotrwałe		Przedwczesne opuszczanie systemu edukacji	
	sektor I WDB w zł na pracującego	Polska = 100	sektor II WDB w zł na pracującego	Polska = 100	sektor III WDB w zł na pracującego	Polska = 100	w mln na mieszkańca w 2007r.	Polska = 100	% bezrobotnych pow. 12 miesięcy w liczbie bezrobotnych ogółem w 2008r.	Polska = 100	współczynnik skolaryzacji netto (wiek 16-18 lat) w 2007r.	Polska = 100
Polska	18 632	100,00	94 104	100,00	122 425	100,00	3 459	100,00	34%	100,00	89,54	100,00
Dolnośląskie	22 774	122,23	116 423	123,72	119 483	97,60	4 422	127,82	29%	85,98	87,73	97,98
Kujawsko-Pomorskie	23 315	125,13	81 155	86,24	114 395	93,44	928	26,83	35%	103,59	87,51	97,73
Lubelskie	9 002	48,31	81 292	86,39	102 709	83,90	323	9,33	40%	117,34	92,64	103,46
Lubuskie	32 120	172,39	90 860	96,55	112 171	91,62	1 520	43,95	27%	78,88	86,86	97,01
Łódzkie	18 393	98,72	86 106	91,50	114 656	93,65	1 406	40,65	33%	97,84	88,95	99,34
Małopolskie	10 542	56,58	97 660	103,78	111 548	91,12	3 122	90,26	34%	100,14	92,61	103,43
Mazowieckie	23 707	127,23	120 612	128,17	155 716	127,19	12 362	357,34	41%	119,97	90,53	101,11
Opolskie	21 699	116,46	93 166	99,00	112 224	91,67	1 280	37,01	26%	77,81	85,45	95,43
Podkarpackie	6 882	36,94	72 320	76,85	97 898	79,97	825	23,86	40%	117,16	91,54	102,23
Podlaskie	18 001	96,61	83 218	88,43	107 019	87,42	218	6,30	33%	95,74	89,04	99,44
Pomorskie	23 299	125,05	94 846	100,79	122 436	100,01	1 475	42,63	28%	82,64	87,36	97,57
Śląskie	18 196	97,66	93 945	99,83	117 664	96,11	2 454	70,93	30%	88,05	89,14	99,55
Świętokrzyskie	10 288	55,21	89 744	95,37	112 096	91,56	2 336	67,52	43%	127,04	93,17	104,05
Warmińsko-Mazurskie	32 883	176,48	70 883	75,32	106 163	86,72	964	27,86	32%	92,72	85,62	95,62
Wielkopolskie	29 524	158,46	86 956	92,40	116 385	95,07	3 443	99,53	27%	79,02	91,23	101,89
Zachodniopomorskie	39 908	214,19	85 781	91,16	132 549	108,27	1 770	51,15	31%	89,87	85,46	95,44

Tabela 12. Wskaźnik monitorowania celu 2- *Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych* w podziale na jednostki NTS II (województwa).

	Kształcenie ustawiczne		Struktura wykształcenia podstawowe/średnie (w 2002r.)				Gospodarstwa domowe wyposażone w komputer osobisty z dostępem do Internetu (szerokopasmowego)		Dochody JST		NGO	
	% populacji w wieku 25- 64 uczących się i doszkalających się, 2008r.	Polska = 100	wykształcenie podstawowe w %	Polska = 100	wykształcenie średnie w %	Polska = 100	% ogółu gospodarstw domowych w 2007r.	Polska = 100	per capita w 2007r.	Polska = 100	liczba stowarzyszeń i fundacji w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców, 2008	Polska= 100
Polska	4,7	100,00	25%	100,00	24%	100,00	36,6	100,00	2 725,28	100,00	17,7	100,00
Dolnośląskie	5,0	106,38	25%	97,87	26%	107,11	36,2	98,94	2 884,47	105,84	19,3	109,29
Kujawsko-Pomorskie	4,3	91,49	27%	105,63	22%	91,85	33,6	91,84	2 594,89	95,22	15,4	87,21
Lubelskie	4,8	102,13	28%	111,36	23%	96,42	28,1	76,58	2 248,03	82,49	15,3	86,64
Lubuskie	4,0	85,11	25%	99,28	24%	100,52	34,7	94,70	2 619,47	96,12	19,5	110,43
Łódzkie	3,1	65,96	28%	110,20	25%	102,56	32,5	88,81	2 466,82	90,52	15,5	87,78
Małopolskie	4,4	93,62	24%	95,94	23%	97,28	41,8	114,00	2 613,53	95,90	18,1	102,50
Mazowieckie	7,2	153,19	23%	91,29	26%	109,10	40,5	110,59	3 571,94	131,07	22,2	125,72
Opolskie	5,1	108,51	25%	100,52	21%	88,70	34,3	93,67	2 358,19	86,53	14,7	83,25
Podkarpackie	2,9	61,70	26%	104,81	23%	94,89	30,9	84,33	2 343,60	85,99	16,4	92,87
Podlaskie	4,7	100,00	28%	112,76	23%	95,65	33,9	92,60	2 395,32	87,89	15,9	90,04
Pomorskie	4,5	95,74	24%	94,87	24%	100,14	47,0	128,20	2 999,41	110,06	20,1	113,82
Śląskie	4,3	91,49	23%	90,30	25%	103,72	42,2	115,32	2 727,16	100,07	19,5	110,43
Świętokrzyskie	3,9	82,98	28%	110,43	23%	94,90	22,2	60,55	2 235,58	82,03	13,4	75,88
Warmińsko-Mazurskie	4,4	93,62	29%	113,96	22%	91,14	28,7	78,32	2 551,06	93,61	19,7	111,56
Wielkopolskie	4,1	87,23	25%	99,18	23%	95,82	36,5	99,65	2 581,40	94,72	17,8	100,80
Zachodniopomorskie	5,5	117,02	26%	101,06	24%	101,40	35,6	97,24	2 677,64	98,25	18,3	103,63