

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

*ZAŁĄCZNIKI*

**WARSZAWA, 13 LIPCA 2010 R.**

## **Spis treści**

1.	Przebieg prac nad Krajową strategią rozwoju regionalnego .....	3
2.	Ocena ex ante w tym ocena wpływu na sytuację społeczno gospodarczą Polski oraz prognoza oddziaływania na środowisko .....	10
3.	Raport z debaty publicznej nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 – synteza .....	18
4.	Trendy zmian polityki regionalnej – w kierunku nowego paradygmatu .....	33
5.	Zasady funkcjonowania kontraktów terytorialnych .....	43
6.	Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej.....	50
7.	Aneks statystyczny .....	107

## 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 zatem na kwestiach związanych z budową nowego systemu polityki regionalnej prowadzonej przez państwo.

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

- określenie miejsca polityki regionalnej w polityce rozwoju,
- znalezienie kompromisu między polityką wyrównywania i polityką konkurencyjności,
- wykorzystanie *know-how* europejskiej polityki spójności we wszystkich obszarach 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 krajowym 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,
- 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 dyskusji<sup>1</sup>.

### Badania ankietowe

Równoległe do prac nad dokumentem problemowym określającym refleksje do dyskusji, przeprowadzony został cykl badań ankietowych dotyczących pożądaných kierunków zmian polityki regionalnej 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,
- decentralizacja systemu polityki rozwojowej, w tym polityki regionalnej,
- instrumenty polityki regionalnej,
- zakres i granice polityki rozwojowej na poziomie sektorowym i regionalnym.

---

<sup>1</sup> Czerwiec 2008 r., [http://www.mrr.gov.pl/polityka\\_regionalna/](http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/)

Ankieta skierowana do urzędów marszałkowskich rozszerzona była o:

- 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*<sup>2</sup>.

#### 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:

- 1.1 Cele i zasady polityki regionalnej,
- 1.2 Najefektywniejszy zakres podziału kompetencji w ramach realizacji polityki rozwoju (podział polityki rozwoju sektor/region, linia demarkacyjna, efektywny poziom dostarczania dóbr),
- 1.3 *Multi-level governance* oraz finansowanie polityki regionalnej,
- 1.4 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 RM. Wszystkie grupy podjęły intensywne wysiłki, zmierzające do wykonania zadania, zwieńczeniem których było przygotowanie raportów końcowych.

Materiał w większym stopniu odzwierciedlał wizję koncepcji nowej polityki regionalnej prezentowanej przez województwa, z 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*<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Czerwiec 2008 r., [http://www.mrr.gov.pl/polityka\\_regionalna/](http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/)

<sup>3</sup> Czerwiec 2008 r., [http://www.mrr.gov.pl/polityka\\_regionalna/](http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/)

### Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego

Częstkowym zwieńczeniem prac było przygotowanie dokumentu *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, który RM zaakceptowała 16 grudnia 2008 r. W przygotowaniu *Tezy 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-eksperskich. Celem dokumentu *Tezy 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*<sup>4</sup>.

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*<sup>5</sup>, 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 seminaria<sup>6</sup>

- 22 kwietnia 2008 r. - rozpoczęcie szerokiej, społecznej debaty na temat zmian w koncepcji polityki regionalnej, prezentacja refleksji do dyskusji oraz wyników pierwszego badania ankietowego,

---

<sup>4</sup> Październik 2009 r.

<sup>5</sup> [www.mrr.gov.pl/Aktualnosc/Documents/Rozwoj\\_regionalny\\_w\\_Polsce\\_raport\\_2009\\_05\\_11\\_ver\\_druk\\_220509.pdf](http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosc/Documents/Rozwoj_regionalny_w_Polsce_raport_2009_05_11_ver_druk_220509.pdf)

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

- 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,
- 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 EoRPA<sup>7</sup>,
- 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. - spotkania 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

---

<sup>7</sup> Ośrodek badawczy - European Regional Policy Research Consortium

- 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
- 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 rozwojowe 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 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

#### Debata publiczna<sup>8</sup>

W ramach debaty nad projektem KSRR odbyło się 16 konferencji regionalnych, w których wzięło udział ok. 1,5 tys. osób. Do pomocy w ich organizacji Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaprosiło wszystkie urzędy marszałkowskie, które wspierały MRR od strony techniczno-organizacyjnej m.in. będąc odpowiedzialnymi za wybór miejsca i zaproszenie gości. W poszczególnych konferencjach regionalnych uczestniczyło szerokie grono reprezentantów świata nauki, władz samorządowych, partnerów społeczno-gospodarczych oraz parlamentarzystów z danego regionu. Jednocześnie, zgodnie z zasadami otwartości i równości,

---

<sup>8</sup> Patrz: Raport z debaty publicznej nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020

umożliwiony był udział w konferencjach regionalnych wszystkich zainteresowanych obywateli. Ponadto w ramach debaty zorganizowane zostały spotkania eksperckie oraz spotkania międzyresortowe.

Formalnie debata rozpoczęła się 9 września 2009 r. wraz z opublikowaniem na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego projektu KSRR i od tego momentu możliwe było zgłaszanie uwag i opinii do dokumentu, jednak pierwsze spotkanie w ramach debaty publicznej odbyło się 17 września 2009 r. w Warszawie w siedzibie MRR z udziałem ekspertów i praktyków w dziedzinie rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego.

Debata oficjalnie została zakończona 30 października 2009 r. podczas ostatniej z cyklu konferencji regionalnej w Szczecinie. Jednakże termin nadsyłania uwag został przedłużony do 10 listopada br. co zostało ogłoszone na stronie MRR w zakładce Debata publiczna KSRR.

Zebrane podczas debaty uwagi i opinie do projektu zostały następnie poddane w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego analizie, w wyniku której sformułowane zostały szczegółowe rekomendacje i wnioski dla dalszych prac nad dokumentem.

KSRR jest zatem wynikiem ścisłej współpracy MRR przede wszystkim z przedstawicielami władz regionalnych, a także środowisk naukowych oraz praktyków. Propozycje w niej zawarte są przedmiotem porozumienia osiągniętego w toku tych prac wśród wszystkich zaangażowanych partnerów.

#### Ocena ex ante oraz prognoza oddziaływania na środowisko

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

Ponadto, projekt KSRR poddany został również ocenie **ex-ante**. Ocena ex-ante została przeprowadzona od 9 grudnia 2009 r. do 15 kwietnia 2010 r. W dniu 1 kwietnia odbyła się konferencja w siedzibie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, której przedmiotem było omówienie Raportu końcowego oceny ex-ante KSRR.

#### Uzgodnienia międzyresortowe

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 14 marca br. rozpoczęło proces uzgodnień międzyresortowych projektu KSRR. Dokument przekazany został do wszystkich ministrów oraz do sekretariatu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Termin zgłaszania uwag upłynął dnia 6 kwietnia 2010 r., przy czym uwagi od poszczególnych instytucji napływały do ok. połowy kwietnia 2010 r. Uwagi zgłosiły Ministerstwo: Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Sportu i Turystyki, Infrastruktury, Obrony Narodowej, Zdrowia, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Finansów, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a także Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Urząd Zamówień Publicznych, Główny Urząd Statystyczny, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Główny Geodeta Kraju oraz Trójstronna Komisja ds. społeczno-gospodarczych.

Wnioski i konkluzje wynikające z uzgodnień międzyresortowych, ww. ocen oraz szerokiej debaty społecznej, posłużyły do wypracowania prezentowanej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego



2010 – 2020; Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. Ostatnim etapem było przekazanie projektu KSRR do rozpatrzenia przez Komitet do spraw Europejskich, Komitet Stały i ostatecznie Radę Ministrów, celem przyjęcia jej w drodze uchwały.

## 2. Ocena ex ante w tym ocena wpływu na sytuację społeczno gospodarczą Polski oraz prognoza oddziaływania na środowisko

### 2.1 Ocena ex ante

#### Uzasadnienie, cel i sposób realizacji

Projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020*, której przygotowanie wynika z art. 6 pkt 12 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i funduszu Spójności<sup>9</sup>, określa: uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego, politykę państwa wobec województw lub obszarów problemowych, a także zasady i mechanizmy współpracy oraz koordynacji działań podejmowanych na poziomie krajowym z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie województwa oraz pozostałych uczestników polityki regionalnej.

Wymóg przygotowania oceny ex ante KSRR 2010-2020 jest dokonywany w celu zapewnienia skutecznej i spójnej interwencji publicznej. Obowiązek jej realizacji wynika z zapisów „Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzeniu polityki rozwoju”<sup>10</sup>. Ewaluacja strategii pozwoli zwłaszcza zweryfikować trafność określonych średnio- i długoterminowych potrzeb i celów oraz oczekiwanych rezultatów, skwantyfikować wartości wskaźników oraz ocenić spójność proponowanej strategii, a także jakość zaproponowanych procedur wdrażania i zarządzania finansowego.

Przygotowanie oceny ex ante KSRR zostało powierzone niezależnemu wykonawcy (Instytutowi Badań Strukturalnych w Warszawie oraz Reytech Sp.z o.o.), wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego.

W ewaluacji *ex ante* wykorzystano szeroki wachlarz metod badawczych, którymi posługują się nauki społeczne, w tym analizę treści dokumentów, wywiady indywidualne, panele dyskusyjne. Podstawą ewaluacji ex ante KSRR była szczegółowa analiza zapisów dokumentu oraz przeprowadzenie wywiadów z ekspertami oraz przedstawicielami administracji. Obok zespołu badawczego, w ocenie ex ante KSRR brali udział:

- przedstawiciele organów administracji publicznej, którzy docelowo będą brać udział we wdrażaniu zapisów Strategii – przede wszystkim ministerstw oraz urzędów marszałkowskich; z tym gronem respondentów przeprowadzono wywiady indywidualne, natomiast część z nich wzięła także udział w poświęconym tematyce badania panelu dyskusyjnym,
- grupa ekspertów zajmujących się w pracy naukowej i zawodowej problematyką m.in. rozwoju gospodarczego i regionalnego, transportu, rynku pracy oraz przedsiębiorczości; każdy z ekspertów przygotował opartą na szczegółowych wytycznych recenzję, która następnie była punktem wyjścia do przeprowadzenia wywiadu indywidualnego.

#### Sposób uwzględnienia wyników oceny ex ante KSRR

##### Uwagi ogólne

Wykonawca zwrócił uwagę, że KSRR kładzie duży nacisk na wykorzystanie potencjałów endogenicznych poszczególnych województw oraz wskazuje konieczność regionalizacji polityk publicznych. Przy czym w dokumencie nie zostały wskazane ani potencjały endogeniczne, ani też specjalizacje regionalne.

Wydaje się, że specjalizacje regionalne i endogeniczny potencjał powinny wynikać ze strategii wojewódzkich, a nie bezpośrednio z KSRR. Jednakże diagnoza dokumentu zawierająca ocenę sytuacji społeczno-gospodarczej Polski została doprecyzowana i uzupełniona o aspekty

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 227, poz. 1558 z późn. zm.

<sup>10</sup> (Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658 z późn. zm)

wskazujące na zarówno potencjały wojewódzkie, jak i bariery rozwojowe. Precyzyjne określenie uwarunkowań rozwojowych poszczególnych terytoriów wymagają szerokich i pogłębionych analiz, które zostaną na podstawie zapisów Strategii na etapie przygotowania do negocjacji kontraktów terytorialnych z poszczególnymi województwami. Prace te będą prowadzone po zatwierdzeniu KSRR przez Radę Ministrów.

Ponieważ znaczna część wyzwań stojących przed polityką rozwoju w sposób bezpośredni i pośredni związana jest z wymiarem przestrzennym prowadzonych przez podmioty publiczne działań, polityka regionalna jest niezwykle istotne dla prowadzenia polityki rozwoju. Wiąże się to z koniecznością odpowiedniego umocowania prawnego i instytucjonalnego w systemie zarządzania rozwojem Polski polityki regionalnej i KSRR. Natomiast zapisy KSRR nie wskazują jakie relacje wiąże sankcjonowaną przez KSRR politykę regionalną z politykami sektorowymi w zakresie działań o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu.

W związku z powyższym zapisy KSRR zostały uzupełnione, aby w większym stopniu wskazać relacje pomiędzy poszczególnymi politykami i strategiami (m.in. w celu większej wizualizacji uzupełniono KSRR o osoby wykres prezentujący miejsce KSRR wśród innych dokumentów strategicznych). Jednocześnie wyjaśniona została funkcja KSRR w odniesieniu do pozostałych ośmiu strategii rozwoju, które będą realizować średnio i długookresową strategię rozwoju kraju, polegająca na wskazaniu celów polityki rozwoju w układzie przestrzennym. Odzwierciedlenie ukierunkowanych terytorialnie celów i interwencji polityki rozwoju określonej w KSRR w pozostałych strategiach będzie podlegało analizie zgodności.

#### Diagnoza

Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej zawarta w projekcie KSRR została poddana ocenie pod kątem zgodności z przyjętym paradygmatem polityki regionalnej, spójności między sobą i spójności wewnętrznej, czytelności, kompletności i adekwatności. Zdaniem ekspertów diagnoza sprawia wrażenie silnie przekrojowej, niespójnej i chaotycznej. Niektóre z prezentowanych wykresów nie posiadają odwołania w tekście wskaźniki są niepełne i niekiedy nie aktualne. Diagnoza jest zbyt mało rozbudowana i w wielu miejscach pozbawiona komentarza. Dodatkowo brak jest w diagnozie analiz i danych będących podstawą do identyfikacji potencjałów endogenicznych poszczególnych województw.

Diagnoza została gruntownie przeredagowana i uzupełniona zgodnie z rekomendacjami płynącymi z oceny ex ante. Struktura części diagnostycznej został poprawiona pod kątem zwiększenia spójności wewnętrznej i zewnętrznej, wskaźniki zweryfikowane oraz zaktualizowane. Zjawiska społeczno-gospodarcze prezentowane za pomocą wykresów zostały dobrane w taki sposób aby w sposób efektywny odzwierciedlać zachodzące procesy rozwojowe włącznie z wprowadzeniem odpowiednich odniesień w treści dokumentu. Wprowadzone w diagnozie zmiany i zaprezentowane dane mogą sygnalizować endogeniczne potencjały i bariery rozwojowe poszczególnych województw, przy czym z założenia nie mają one bezpośrednio ich identyfikować. Szczegółowe informacje dotyczące uwarunkowań rozwojowych poszczególnych terytoriów wynikać powinny ze strategii rozwoju województw bądź też innych dokumentów operacyjnych przygotowywanych na poziomie krajowym i regionalnym bazujących na zapisach KSRR.

#### Wyzwania

Wyzwania są spójne i stanowią dobry punkt dla dalszych części Strategii. Jednakże w rozdziale poświęconym wyzwaniom znajdują się elementy diagnostyczne, które nie stanowią kompleksowej diagnozy, a jedynie stanowią uzasadnienie poszczególnych problemów. Nie wszystkie wskaźniki znajdujące się w diagnozie znajdują swoje odzwierciedlenie w wyzwaniach przy jednoczesnym występowaniu powtórzeń. Dlatego należałoby przeredagować diagnozę pod kątem uwzględnienia w jej zapisach rozbudowanych elementów diagnostycznych zawartych w rozdziale poświęconych

wyzwaniom, a w samych wyzwaniach powinny zostać jedynie zwięzłe uzasadnienia z odniesieniami do diagnozy.

Wyzwania z założenia nie miały stanowić rozdziału w kompleksowy sposób prezentującego zjawiska społeczno-gospodarcze, sygnalizować miały jedynie pewne procesy uzasadniające przyjęte przez autorów wyzwania rozwojowe. Nadmierne rozbudowanie oraz wstawienie odnośników do diagnozy w rozdziale dotyczącego wyzwań zmniejszyłoby czytelność dokumentu oraz zaburzyło jego narrację. Jednocześnie zapisy diagnozy zostały przeredagowane i uzupełnione pod kątem lepszego powiązania obrazowanych zjawisk ze swoimi odpowiednikami w rozdziale poświęconym wyzwaniom. Ograniczono również ilość powtórzeń znajdujących się w obu rozdziałach.

Wyzwania rozwojowe znajdujące się w strategii posiadają wymiar przestrzenny (wyzwanie pierwsze i drugie) oraz tematyczny (pozostałe wyzwania). Z uwagi na swoją charakterystykę przenikają się one wzajemnie, co zaburza przejrzystość wyводу. Sprawia również wrażenie, że katalog wyzwań jest zbyt rozbudowany i dotyczy całej polityki rozwoju, a nie wyłącznie polityki regionalnej. Dlatego należałoby przeredagować układ wyzwań: uporządkować je pod kątem przenikania się wyzwań sektorowych z terytorialnymi, niektóre z wyzwań połączyć ze sobą, bądź też z uwagi na niejednoznaczny związek z polityką regionalną wprowadzić zapisy wskazujące na większą regionalizację danego wyzwania.

Wśród wyzwań nie wprowadzono zmian odnośnie ich struktury i hierarchii. Doprecyzowano natomiast zapisy wskazujące, że wyzwania charakteryzują się silnym oddziaływaniem terytorialnym, przy jednoczesnym wyraźnym terytorialnym zróżnicowaniu. Dodatkowo aby w sposób bardziej czytelny i przejrzysty zaprezentować wzajemne relacje pomiędzy wyzwaniami tematycznymi i przestrzennymi strategia została uzupełniona o matrycę ilustrującą wzajemne przenikanie się wyzwań rozwojowych.

## Cele KSRR

### *Uwagi ogólne dotyczące celów*

W ocenie ex ante KSRR sposób formułowania celu strategicznego i celów szczegółowych oceniono pozytywnie. Duży rozmach tematyczny, z jakim nakreślono założenia celów 1 i 2 niesie ryzyko niespełnienia zasady koncentracji środków. Dlatego szczególną uwagę należy zwrócić na dobór odpowiednich wskaźników określających cele polityki regionalnej.

KSRR musi mieć szeroki zakres zainteresowania, tak aby założone cele miały szansę być osiągnięte w perspektywie 2020 r. W każdym z obszarów tematycznych KSRR koncentruje się na tych aspektach, które wg autorów są najważniejsze dla rozwoju regionalnego i cechują się najwyższą efektywnością, np. wspieranie szkolnictwa wyższego koncentruje się na naukach stosowanych. W celu większego usankcjonowania zasady koncentracji w systemie realizacji KSRR wprowadzono dodatkowo szczegółowe zapisy określające mechanizmy zwiększające efektywność realizacji zasady koncentracji. Autorzy strategii dostrzegając znaczenie doboru odpowiednich wskaźników do monitorowania efektów realizacji KSRR w tym celu prowadzone były bardzo intensywne prace z udziałem wielu ekspertów w tej dziedzinie m.in. z przedstawicielami GUS oraz ministerstw sektorowych w celu wypracowania optymalnych wskaźników realizacji celów.

### *Cel 1*

Zdaniem ekspertów w przypadku celu 1 wskazane jest odejście od rozłącznego podziału instrumentów wsparcia na część „przestrzenną” i „tematyczną”. Cele powinny określać dwa wymiary narzędzi wsparcia w ramach krajowej polityki regionalnej: wymiar przestrzenny określać powinien obszary strategicznej, natomiast wymiar tematyczny wskazywać na jej proponowane kierunki.

Podejście terytorialne, przyjęte jako jedna z podstaw zasad przy tworzeniu KSRR, spowodowało metodę określania kierunków poszczególnych działań w konkretnej przestrzeni - stąd układ celów 1 i 2. Wskazanie kierunków działań horyzontalnych jest jednak koniecznym uzupełnieniem kierunków przestrzennych, ponieważ działania horyzontalne dotyczą tych obszarów wsparcia, które wymagają w przeważającym stopniu jednolitego wdrażania na całym obszarze kraju.

#### *Cel 2*

W przypadku celu 2 w cenie ex ante zwrócono uwagę na konieczność precyzyjnego pod kątem tematycznym i przestrzennym wskazania obszarów problemowych. Delimitacja powinna opierać się na kryteriach analitycznych i odnosić się do wybranych zjawisk społeczno-gospodarczych.

KSRR identyfikuje typy obszarów problemowych, które będą mogły uzyskać wsparcie z poziomu krajowego, wskazując kierunkowo ich zasięg, jednak pozostawiając szczegółową delimitację i wyznaczenie na poziomie regionalnym. Zgodnie z zasadą subsydiarności obszary problemowe dotyczące poszczególnych dziedzin będą określane na niższym poziomie tj. przez samorządy wojewódzkie we współpracy z innymi szczeblami samorządu terytorialnego np. na poziomie strategii wojewódzkich, bądź też dokumentów operacyjnych doprecyzowujących zasięg przestrzenny wskazanych w KSRR typów obszarów, również z wykorzystaniem innych, uzupełniających danych statystycznych uzasadniających konieczność interwencji polityki regionalnej na wybranych obszarach.

#### *Cel 3*

Wyodrębnienie osobnego celu strategii dotyczącego poprawy wymiaru instytucjonalnego polityki rozwoju zostało ocenione jako niezwykle istotne i mające pozytywny wpływ na realizację zarówno polityki regionalnej, jak polityki rozwoju. Wyodrębnienie osobnego celu dotyczącego kwestii instytucjonalnych wymaga jednak wprowadzenia odpowiednich zapisów w KSRR tj. należałoby precyzyjnie określić zakres planowanych działań i dokonać ich kwantyfikacji oraz określić alokację finansową przeznaczoną na realizację celu 3 KSRR.

Dobór odpowiednich wskaźników zarówno w stosunku do celu 3, jak i pozostałych celów KSRR jest niezwykle istotny. Jak już wcześniej wspomniano w wyniku intensywnych prac z udziałem wielu ekspertów wskaźniki zostały zmienione i poprawione. W systemie realizacji KSRR wskazano również procentowo ramy finansowania celu 3 strategii.

#### System realizacji

Zapisy KSRR z uwagi na swoje nowatorskie i kompleksowe podejście do polityki regionalnej związane przede wszystkim z koniecznością zwiększenia wymiaru terytorialnego prowadzonych interwencji oraz objęciem mechanizmami koordynacji elementów polityki rozwoju wymagają stworzenia efektywnego systemu realizacji odpowiadającego na wyzwania instytucjonalne, wdrożeniowe oraz wyzwania związane z programowaniem strategicznym. Przedstawiony w KSRR system realizacji w ocenie ekspertów jest niezwykle ambitny odpowiada na pojawiające się wyzwania i zakłada wiele interesujących rozwiązań do których należy m.in. wprowadzenie systemu wieloszczeblowego zarządzania, zwiększenie efektywności prowadzonych działań w oparciu o prowadzony monitoring wyników prowadzonych interwencji, czy też wprowadzenie instrumentu kontraktu terytorialnego. Główne zastrzeżenia wynikające z oceny ex ante dokumentu nie odnoszą się do samego systemu realizacji, co do niedostatecznego formalnego umocowania dokumentu w systemie zarządzania rozwojem. Co może uniemożliwić faktyczne włączenie wszystkich polityk o wyraźnym oddziaływaniu terytorialnym w nurt polityki regionalnej. Biorąc pod uwagę fakt, że wszystkie strategie rozwoju muszą być ze sobą zgodne oraz komplementarne i podlegać szczegółowej ocenie w tym zakresie, wydaje się że takie rozwiązanie pozwoli na wdrożenie rozwiązań implementacyjnych KSRR i tym samym na włączenie wszystkich polityk o wyraźnym oddziaływaniu terytorialnym w nurt polityki regionalnej.

## Ocena wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą Polski

W ocenie ekspertów przeprowadzenie kompleksowej prognozy oceny wpływu realizacji KSRR na rozwój społeczno-gospodarczy Polski nie było możliwe w związku z brakiem podstawowych informacji na temat skali i struktury nakładów, które przeznaczone zostaną na realizację KSRR. Podjęto jedynie próbę ilościowego przybliżenia efektów wdrażania Strategii, która dodatkowo została rozszerzona o jakościową ocenę potencjalnego wpływu KSRR na system zarządzania rozwojem Polski. Zdaniem autorów oceny ex ante szczegółowa prognoza makroekonomiczna KSRR powinna zostać przeprowadzona gdy tylko dostępne będą wiarygodne dane dotyczące struktury tematycznej i alokacji czasowej środków finansowych. Na podstawie dostępnych danych podjęto próbę przybliżonej oceny makroekonomicznego oddziaływania KSRR na podstawie zmodyfikowanej prognozy modelu WUImpactMod II rozwijanego w Instytucie Badań Strukturalnych. Według szacunków wpływ KSRR powinien być kierunkowo zbliżony do wpływu NSRO (i NPR), co oznaczać będzie podtrzymanie, a nawet zwiększenie pozytywnego wpływu NSRO na poziom PKB. W okresie 2014-2020, oznaczałoby to zakumulowane PKB większe o ponad 262 miliardy zł (w cenach z 2010 roku). KSRR obok umożliwienia napływu dodatkowych środków powinna przyczynić się także do zwiększenia efektywności ich wydatkowania, a także do lepszego dostosowania struktury wsparcia do potrzeb rozwojowych Polski.

### 2.2 Wyniki oceny efektu środowiskowego

#### Uzasadnienie, cel i sposób realizacji

Podstawą prawną dla wykonania prognozy oddziaływania na środowisko Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie<sup>11</sup> są wymagania dotyczące przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w tym opracowania Prognozy oddziaływania na środowisko wynikające z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, z późniejszymi zmianami). Obowiązujące polskie przepisy prawne w ww. zakresie pozostają w pełnej zgodności z postanowieniami dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001 r.) - tzw. Dyrektywa SEA (*Strategic Environmental Assessment*). Zgodnie z art. 3 ust. 1 przedmiotowej dyrektywy - postępowanie w sprawie OOS będzie przeprowadzane dla opracowań, których uchwalenie bądź przyjęcie może mieć znaczące skutki dla środowiska.

Przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko KSRR zostało powierzone niezależnemu wykonawcy (konsorcjum firm: CDM Sp. z o.o. oraz Agrotec Polska Sp. z o.o.), wyłonionemu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Przedmiotem oceny był projekt KSRR z dnia 2.02.2010 r.

Zasadniczym celem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko projektu KSRR było zbadanie oraz ocena stopnia i sposobu uwzględnienia aspektów środowiskowych w projekcie KSRR, a także analiza potencjalnych i rzeczywistych skutków środowiskowych realizacji KSRR. Oceniono także zgodność zapisów KSRR z obowiązującymi dokumentami w dziedzinie środowiska i zrównoważonego rozwoju. Zaproponowano rozwiązania, które pomogą wyeliminować lub ograniczyć, stwierdzone w tym kontekście braki i słabości dokumentu.

Zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.2008 nr 199 poz. 1227) przed ostatecznym przyjęciem KSRR wymagane było

---

<sup>11</sup> Pelen tekst Prognozy dostępny jest na stronie:

[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/KSRR\\_2010\\_2020/Strony/Konsultacje\\_projektu\\_oos\\_KSRR\\_040310.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Strony/Konsultacje_projektu_oos_KSRR_040310.aspx)

również przeprowadzenie tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa, w tym opracowanie na potrzeby tego postępowania prognozy oddziaływania na środowisko. W związku z tym 5 marca 2010 r. rozpoczął się proces konsultacji społecznych projektu Prognozy oddziaływania na środowisko projektu KSRR, a w jego ramach 16 marca 2010 r. odbyła się w siedzibie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ogólnopolska konferencja poświęcona dyskusji nad projektem Prognozy oddziaływania na środowisko projektu KSRR. Konsultacje zakończyły się 26 marca 2010 r. W czasie konsultacji społecznych prognozy w dniu 12 marca 2010 r. została opublikowana na stronach internetowych i przekazana do konsultacji międzyresortowych kolejna wersja projektu KSRR różniąca się nieznacznie od wersji z dnia 2 lutego 2010 r. głównie: włączeniem diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej jako załącznika do projektu KSRR, wskaźnikami monitorowania realizacji celów KSRR oraz poprawkami redakcyjnymi i graficznymi. Natomiast zasadniczo nie zmieniły się: układ i zakres wyzwań polityki regionalnej do 2020 r., cel strategiczny, układ i zakres celów szczegółowych oraz typów i kierunków działań polityki regionalnej oraz system realizacji celów KSRR (poza zapisami dotyczącymi kontraktu terytorialnego). Na tej podstawie można stwierdzić, że zakres zmian między wersjami projektu KSRR z 2 lutego 2010 r. i 12 marca 2010 r. nie miał wpływu na ocenę oddziaływania na środowisko tego dokumentu, a zatem zapisy prognozy odpowiadają zarówno wersji z 2 lutego jak i z 12 marca 2010 r.

### **Sposób uwzględnienia wyników oceny efektu środowiskowego**

Podstawowe braki i rekomendowane uzupełnienia wskazane przez autorów prognozy obejmowały następujące zagadnienia:

1. Niewystarczające uwzględnienie kwestii środowiskowych w projekcie KSRR.
2. Potrzebę przyjęcia algorytmu postępowania i procedowania przedsięwzięć służących realizacji celów KSRR w zależności od grupy ich potencjalnego ryzyka dla środowiska.
3. Zbyt wąskie ujęcie obserwacji skutków środowiskowych w systemie diagnozowania, monitorowania i ewaluacji KSRR.

#### Niewystarczające uwzględnienie kwestii środowiskowych w projekcie KSRR

Autorzy Prognozy oddziaływania na środowisko KSRR wskazali niewystarczające akcentowanie kwestii ochrony środowiska przez ujęcie ich jako słabo wyeksponowany element tła realizacyjnego oraz poświęcenie zbyt małej uwagi koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Rekomendacja ta spowodowała uwzględnienie w niektórych częściach KSRR elementów środowiskowych w wybranych celach, które są związane z kwestiami środowiskowymi oraz powiązanie kwestii środowiskowych obecnych w KSRR z innymi działaniami w tym zakresie. Przykładem może być efektywna gospodarka odpadami (cel 2, usługi komunalne i związane z ochroną środowiska - jeden z obszarów usług publicznych będących przedmiotem zainteresowania polityki regionalnej) w ramach której działania będą zgodne z *Krajowym planem gospodarki odpadami 2010*, a dotyczyć będą przede wszystkim systemów selektywnego zbierania odpadów oraz innowacyjnych projektów dotyczących ich recyklingu. Natomiast znaczna część obserwowanych w środowisku zmian jest wypadkową różnych czynników negatywnych, jak i pozytywnych, pozostających w gestii np. poszczególnych polityk sektorowych stąd uwzględnienie całej kompleksowości kwestii ochrony środowiska w dokumencie strategicznym polityki regionalnej jest niemożliwe.

#### Potrzeba przyjęcia algorytmu postępowania i procedowania przedsięwzięć służących realizacji celów KSRR w zależności od grupy ich potencjalnego ryzyka dla środowiska

Eksperti rekomendowali potrzebę przyjęcia pewnego algorytmu postępowania i procedowania przedsięwzięć służących realizacji celów KSRR w zależności od grupy ich potencjalnego ryzyka dla środowiska (typologia przedsięwzięć zaproponowana w ramach Prognozy). Pierwszy krok

powinna stanowić klasyfikacja przedsięwzięcia do jednej z grup ryzyka. Kategoryzacja i specyfikacja przedsięwzięcia pozwala bowiem zidentyfikować potencjalne skutki jego realizacji. Kolejny krok powinien polegać na oszacowaniu skali tych skutków oraz miejsc ich wystąpienia oraz przedsięwzięciu wszelkich dostępnych i rozsądnych (po przeprowadzeniu analizy kosztów i korzyści) środków zapobiegawczych.

W ostatecznej wersji KSRR nie uwzględniono powyższej rekomendacji, wychodząc z założenia, że proponowany tryb postępowania jest zbyt szczegółowy na poziomie dokumentu strategicznego. Jako, że strategia jest dokumentem wyznaczającym ramy i główne cele polityki regionalnej nie jest możliwym wprowadzenie szczegółowego algorytmu postępowania i procesowania działań w jej ramach jeżeli nie wskazano konkretnych zamierzeń inwestycyjnych o określonym wpływie na środowisko. Jest to natomiast możliwe do rozważania na poziomie przygotowania konkretnych instrumentów realizacji KSRR.

#### Wąskie ujęcie obserwacji skutków środowiskowych w systemie diagnozowania, monitorowania i ewaluacji KSRR

W ramach systemu diagnozowania, monitorowania i ewaluacji społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego rozwoju kraju i jego regionów nie przewidziano obserwacji skutków środowiskowych realizacji KSRR. Zestaw wskaźników zaproponowanych w projekcie dokumentu w niewielkim stopniu uwzględnia zagadnienia ochrony środowiska i racjonalności wykorzystania zasobów i przestrzeni.

W ostatecznej wersji dokumentu KSRR dokonano weryfikacji zaproponowanego zestawu wskaźników monitorowania, uzupełniając go o część wskaźników zaproponowanych przez autorów prognozy<sup>12</sup>. Część z propozycji ekspertów była zbyt szczegółowa, a brak bezpośredniego związku z instrumentami realizacji polityki regionalnej nie uzasadniał ich włączenia do systemu monitorowania KSRR. Ponadto niektóre propozycje w tym zakresie nie były możliwe do uwzględnienia np. ze względu na postulowanie dokonywania pomiaru w oparciu o niższe poziomy przekroju terytorialnego niż są one dostępne w statystyce publicznej (np. w ramach Banku Danych Regionalnych). Dodatkowo prowadzony w Polsce system monitoringu środowiskowego prezentuje inny układ danych dotyczący poszczególnych aspektów środowiskowych (np. stanu jakości powietrza w 362 strefach, stanu jakości wód ocenianego w obrębie wyznaczonych na mocy Ramowej Dyrektywy Wodnej – JCW) niż ma o miejsce w systemie monitorowania realizacji polityki regionalnej (poziomy województw, podregionów, powiatów, rzadziej gmin oraz funkcjonalne obszary ośrodków wojewódzkich) co w znacznym stopniu utrudnia wykorzystanie tych danych dla potrzeb monitorowania KSRR. Niemożliwym jest również wiarygodne określenie wartości wielu wskaźników w roku docelowym (2020), ponieważ wpływ na nie będzie miał szereg różnych, w pewnym stopniu wzajemnie się niwelujących czynników dodatkowych, zewnętrznych względem kierunków działań i charakteru ich wpływu przewidzianego w KSRR.

#### Rozpatrywane rozwiązania alternatywne

Będący przedmiotem prognozy oddziaływania na środowisko projekt KSRR określa długofalowe cele rozwoju, nie zawiera zbioru konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych i działań, koniecznych do zrealizowania tych celów. Wynika stąd brak możliwości sformułowania konkretnych rozwiązań alternatywnych. W przypadku dokumentów strategicznych możliwe jest jedynie analizowanie rozwiązań alternatywnych na dużym poziomie ogólności, w zakresie sposobów osiągnięcia celów wyznaczonych w toku planowania strategicznego.

---

<sup>12</sup> Na przykład „Powierzchnia i udział gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji w powierzchni ogółem”. Lista wskaźników monitorowania KSRR w odniesieniu do kwestii ochrony środowiska została również zweryfikowana ostatecznie w oparciu o uwagi innych instytucji biorących udział w procesie konsultacji KSRR, np. w efekcie propozycji GUS dodano wskaźnik „Ludność objęta zbiórką odpadów komunalnych w % ludności ogółem”. Całokształt uwag z różnych źródeł wpłynął na znaczne rozszerzenie ujęcia kwestii środowiskowych w projekcie KSRR.



W związku z powyższym zaproponowano dla projektu KSRR dwie alternatywne koncepcje sposobów osiągnięcia tego celu, mające swoje źródła w teorii rozwoju regionalnego i odnoszące się do czasu i przestrzeni. Pierwszą z nich jest koncepcja nieprzyjmująca do wiadomości zróżnicowania i nastawiona na kierowanie wysiłków i środków na realizację celów do podmiotów gospodarczych lub regionów, w których zostaną zużyte najefektywniej, a zatem przyniosą największy wzrost PKB, zatrudnienia i największą spójność. Koncepcja ta i realizowana w jej wyniku polityka spowodowałaby pogłębienie polaryzacji, stosunkowo szybki rozwój centrów gospodarczych - ośrodków metropolitalnych, a równocześnie stagnację lub znacznie wolniejszy rozwój obszarów peryferyjnych, zarówno na poziomie kraju, jak i poszczególnych regionów. Dopiero w dłuższej perspektywie czasowej, na skutek dyfuzji pomiędzy biegunami wzrostu a obszarami peryferyjnymi, nastąpiłby efekt przemieszczania się i generowania pozytywnych oddziaływań stymulujących rozwój i realizację postawionego celu strategicznego. Drugą koncepcją jest polityka, której celem jest ograniczanie lub nawet likwidacja istniejących różnic poprzez kierowanie wysiłków i środków nie do podmiotów czy regionów, w których zostaną zużyte najefektywniej, ale do podmiotów najsłabszych, czy regionów o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że często mimo ogromnych wydatków publicznych jej rezultaty są znikome. Pojawiają się także trudności z koordynacją wielu rozproszonych programów i działań, co przynosi negatywne skutki w gospodarce, a także środowisku naturalnym. Efekty działań mogą bowiem wzajemnie się wykluczać, a ich efektywność mierzona na różnych poziomach bywa niewielka.

Obie wyżej omówione koncepcje nie występują w praktyce w czystej postaci. Poddany ocenie projekt KSRR zakłada realizowanie polityki regionalnej jako polityki prowadzonej we wszystkich regionach z wykorzystaniem ich potencjałów endogenicznych dla osiągania celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności. Zakładane jest bowiem z jednej strony wspieranie najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów kraju i poprawa ich międzynarodowej konkurencyjności, a z drugiej wspieranie dyfuzji procesów rozwojowych z najbardziej dynamicznych ośrodków wzrostu na pozostałe obszary kraju. W rezultacie, przy zastosowaniu szeregu zasad podnoszących efektywność polityki (np. koncentracji geograficznej, tematycznej czy zintegrowanego podejścia terytorialnego), KSRR jest odpowiedzią na dylemat pogodzenia celów regionów lepiej i słabiej rozwiniętych.

W tym kontekście autorzy prognozy stwierdzili, iż przedstawione rozwiązania alternatywne oznaczają, że Polska mając do dyspozycji unijne i krajowe środki publiczne przeznaczone na ich realizację, nie musi kierować się zasadą ograniczania różnic międzyregionalnych, jednakże polityka regionalna Polski powinna być polityką bliską polityce rozwoju zrównoważonego, uwzględniającą problemy najsłabiej rozwiniętych regionów. W ten sposób najefektywniej będą także realizowane cele związane z ochroną środowiska przyrodniczego, umożliwiające jego zachowanie dla przyszłych pokoleń.

### 3. Raport z debaty publicznej nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 – synteza

#### ORGANIZACJA DEBATY PUBLICZNEJ

Oficjalnie debata publiczna nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 (KSRR) rozpoczęła się 9 września 2009 r. wraz z opublikowaniem dokumentu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) na stronie internetowej [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl). Od tego dnia do resortu przekazywane były pierwsze uwagi i opinie do treści dokumentu, choć pierwsze spotkanie w ramach debaty publicznej odbyło się 17 września 2009 r. w Warszawie z udziałem ekspertów i praktyków w dziedzinie rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego.

Poza zasadniczym celem debaty związanym z zebraniem uwag i opinii do projektu KSRR, debata miała na celu włączenie w prace nad ostateczną wersją dokumentu możliwie szerokiej grupy przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz całego społeczeństwa, które jest ostatecznym adresatem polityki regionalnej, jeszcze przed przekazaniem go do akceptacji przez Radę Ministrów. Włączenie w prace nad dokumentem poszczególnych podmiotów publicznych, które zgodnie z zaproponowanym w projekcie nowym paradygmatem polityki regionalnej silniej współuczestniczą w tworzeniu i realizacji polityki dla osiągnięcia wspólnych celów (zgodnie z zasadą wieloszczeblowego zarządzania), miało za zadanie uzgodnienie jego zapisów w taki sposób, aby w najwyższym stopniu uwzględniały one interesy wszystkich stron i pozwalały na większe utożsamianie się z nimi, co wyraźnie będzie się przekładało na efektywność realizacji założeń KSRR.

Podstawą prawną do przeprowadzenia debaty publicznej jest Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w myśl której projekt KSRR jest opracowywany przez Ministra Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społeczno-gospodarczymi<sup>13</sup>.

Przyjęta przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego forma konsultacji projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, nie tylko stanowi niezwykle użyteczną platformę do wyrażania opinii przez podmioty, które są odbiorcami KSRR, ale również odgrywa istotną rolę dla budowy akceptacji społecznej strategii. Dzięki niezwykle szerokiemu udziałowi partnerów MRR w pracach nad ostatecznym kształtem projektu, zarówno podczas debaty publicznej, jak i podczas wcześniejszych prac nad dokumentem, KSRR posiada wysoki stopień poparcia dla jej zapisów ze strony głównych podmiotów polityki regionalnej.

Debata publiczna oparta była o trzy zasady:

1. Jawności – umożliwiony był swobodny dostęp do informacji i dokumentów;
2. Otwartości – każdy obywatel i każda instytucja mogła zgłosić swoje uwagi;
3. Równości – wszystkie zgłoszone uwagi były rozpatrzone oraz poddane analizie według tych samych zasad.

Debata obejmowała swoim zakresem terytorium całego kraju zarówno pod kątem geograficznym, jak i środowiskowym. Ze względu na wprowadzone przez strategię zapisy dotyczące nowych zasad prowadzenia polityki regionalnej, które m.in. przewidują terytorialne ukierunkowanie jej celów oraz większe włączenie w ich realizację, oprócz innych resortów, także podmiotów publicznych szczebla regionalnego/lokalnego, głównymi uczestnikami debaty publicznej byli przedstawiciele władz samorządowych.

---

<sup>13</sup> Art. 14a ust. 2 „Projekty krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz strategii ponadregionalnych opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi”

Jednocześnie, w myśl zasady otwartości i równości, umożliwiono uczestnictwo wszystkim zainteresowanym obywatelom w debacie publicznej oraz zgłoszenia własnych uwag i opinii do projektu KSRR.

Debata publiczna nad KSRR przeprowadzona została przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego za pomocą:

- 16 konferencji regionalnych;
- Spotkań eksperckich;
- Spotkań międzyresortowych;
- Bezpośredniej komunikacji z MRR – możliwość złożenia uwagi pisemnie;
- Strony internetowej – poczty elektronicznej: [polityka.regionalna@mrr.gov.pl](mailto:polityka.regionalna@mrr.gov.pl).

### Konferencje regionalne

W trakcie debaty publicznej nad projektem KSRR odbyło się 16 konferencji regionalnych, w których wzięło udział ok. 1,5 tys. osób. Do udziału w ich organizacji Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaprosiło wszystkie urzędy marszałkowskie, które wspierały MRR od strony techniczno-organizacyjnej m.in. będąc odpowiedzialnymi za wybór miejsca i zaproszenie gości oraz merytorycznej – przedstawiając wyzwania dla polityki regionalnej z punktu widzenia każdego województwa oraz uzupełniając niekiedy implikacjami wypływającymi z KSRR dla danego regionu. W poszczególnych konferencjach regionalnych uczestniczyło szerokie grono reprezentantów świata nauki, władz samorządowych, partnerów społeczno-gospodarczych oraz parlamentarzystów z danego regionu. Zgodnie z zasadami otwartości i równości, umożliwiony był udział w konferencjach regionalnych wszystkich zainteresowanych obywateli, w tym przedstawicieli mediów.

Szczegółowe harmonogramy 16 konferencji regionalnych odbytych w ramach debaty publicznej znajduje się w Załączniku 1 do raportu.

Ponadto podczas posiedzenia w dniach 21-22 stycznia 2010 r. Konwent Marszałków RP przyjął stanowisko, w którym przedstawiona została wspólna opinia wszystkich marszałków w sprawie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020.

### Spotkania eksperckie

Zarówno w trakcie trwania debaty publicznej, jak również w trakcie prac nad przygotowaniem projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, MRR zorganizowało szereg spotkań z uznanymi ekspertami w dziedzinie tematyki rozwoju regionalnego oraz planowania przestrzennego. Wśród nich znaleźli się przedstawiciele świata nauki, Europarlamentu oraz jednostek zajmujących się polityką regionalną i planowaniem przestrzennym w województwach, posiadający wieloletni staż pracy oraz doświadczenie w zagadnieniach związanych z programowaniem oraz wdrażaniem polityki regionalnej, polityki spójności UE itd. od strony praktycznej.

Podczas zorganizowanych spotkań eksperckich Ministerstwo Rozwoju Regionalnego miało okazję zaprezentować projekt strategii i zapoznać się z uwagami i opiniami naukowców oraz praktyków z dziedzin istotnych z punktu widzenia KSRR.

### Spotkania międzyresortowe

Ze względu na szczególne miejsce i znaczenie poszczególnych resortów w realizacji skoordynowanych działań w regionach, służących zapewnieniu realizacji polityki rozwoju dostosowanej do specyficznych uwarunkowań i potrzeb regionalnych oraz ze względu na fakt, iż poszczególne resorty są jednymi z najważniejszych podmiotów polityki regionalnej, jako strony wprowadzonego przez KSRR nowego kontraktu wojewódzkiego - kontraktu terytorialnego, w

ramach debaty publicznej nad KSRR zorganizowane zostały spotkania międzyresortowe. W spotkaniach miały możliwość wziąć udział wszystkie ministerstwa oraz urzędy centralne (np. Główny Urząd Statystyczny), a z przedstawicielami wybranych resortów, które nadesłały szczegółowe uwagi do strategii, odbywały się dodatkowe bilateralne spotkania robocze. Proces ten umożliwiał zapoznanie się resortów z zapisami strategii przed jej oficjalnym przekazaniem do uzgodnień międzyresortowych, co pozwoliło na nawiązanie dialogu z MRR, uzyskanie szczegółowych wyjaśnień w kluczowych kwestiach regulowanych w KSRR oraz, do pewnego stopnia, na wypracowanie rozwiązań oraz zapisów satysfakcjonujących obydwie strony (MRR oraz właściwy resort).

### Przesyłanie uwag do MRR

W trakcie trwania debaty publicznej każda instytucja oraz każda osoba fizyczna miała możliwość przesłania swoich uwag na adres Ministerstwa Rozwoju Regionalnego lub na specjalny adres e-mail przeznaczony dla debaty publicznej nad KSRR: [polityka.regionalna@mrr.gov.pl](mailto:polityka.regionalna@mrr.gov.pl).

Po rozpoczęciu debaty 9 września 2009 r. na stronie internetowej MRR opublikowany został projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 wraz z specjalnie przygotowanym *Formularzem zgłaszania uwag*, przy pomocy którego możliwe było przesłanie własnych uwag do projektu (patrz załącznik 2).

Jednocześnie na stronie internetowej Ministerstwa utworzona została specjalna zakładka poświęcona wyłącznie debacie publicznej nad KSRR, w której można było uzyskać bieżące informacje na temat przeprowadzonych w jej ramach konferencji i spotkań oraz wszelkich innych aktualności związanych z debatą.

### Podsumowanie debaty - spotkania regionalne i międzyresortowe

Szczegółowy sposób uwzględniania zgłoszonych do Projektu KSRR uwag uzgadniany był dwukrotnie na warsztatach roboczych, które zorganizowane były po zakończeniu debaty publicznej. W spotkaniach brali udział przedstawiciele departamentów MRR zaangażowanych w prace nad KSRR, reprezentanci samorządów województw odpowiedzialni za planowanie strategiczne na poziomie regionalnym oraz eksperci. Poszczególne resorty miały możliwość zapoznać się ze zmianami wprowadzonymi do Strategii na zorganizowanej w tym celu konferencji, inaugurującej jednocześnie prace międzyresortowego zespołu do opracowania KSRR.

## **NAJWAŻNIEJSZE KWESTIE PORUSZONE W PROCESIE DEBATY PUBLICZNEJ**

Projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 został ogólnie dobrze przyjęty, zarówno podczas konferencji w regionach, jak i przez zaproszonych do konsultacji niezależnych ekspertów oraz przedstawicieli poszczególnych resortów. Szczególnie w regionach podkreślano zadowolenie z przyjętych w projekcie założeń, które wprowadzają nową jakość i w sposób syntetyczny porządkują politykę rozwoju regionalnego.

Proponowane w KSRR zmiany do wielu kluczowych zagadnień z punktu widzenia pojawiających się wyzwań i problemów związanych z prowadzeniem i realizacją polityki regionalnej, takich jak: wybór odpowiednich priorytetów, monitorowanie osiąganych efektów, koordynacja inicjatyw podejmowanych przez różne podmioty szczebla centralnego i regionalnego, zastosowanie odpowiednich narzędzi oraz sposobów finansowania przyjętych celów, określane w dokumencie jako nowy paradygmat polityki regionalnej, przyjęte zostały przez znaczną część uczestników debaty z aprobatą.

Nowa formuła prowadzenia polityki regionalnej, widzianej do tej pory jedynie przez pryzmat polityki spójności UE oraz różnicowań regionalnych, zakładająca pełne wykorzystanie i rozwijanie potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów kraju, zintegrowane podejście do określonego terytorium oraz zastosowanie modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego została poparta przez większość regionów. Przyjęte w KSRR różnicowane podejście terytorialne, które nie

ogranicza się do sztywnych podziałów administracyjnych przy ukierunkowywaniu stosowania interwencji publicznej w ramach polityki regionalnej wprowadza nowe, funkcjonalne spojrzenie na obszary interwencji, co zauważono jako korzystne z punktu widzenia interesu regionów.

W trakcie trwania debaty publicznej nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 zgłoszonych zostało łącznie ok. 800 uwag (ustnych i pisemnych). Nie wszystkie z nich odnosiły się bezpośrednio do zakresu objętego strategią, lecz te najważniejsze zostały pogrupowane i dotyczyły:

1. Podziału na ośrodki metropolitalne i ośrodki regionalne;
2. Modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego;
3. Celów polityki regionalnej;
4. Delimitacji obszarów problemowych;
5. Systemu wdrażania polityki regionalnej;
6. Kontraktu terytorialnego;
7. Diagnozy stanu społeczno-gospodarczego;
8. Podziału środków;
9. Wyzwań nowej polityki regionalnej.

### **Podział na ośrodki metropolitalne i ośrodki regionalne**

W czasie debaty publicznej wielokrotnie poruszana była i wywoływała dużo emocji, szczególnie podczas konferencji regionalnych, kwestia delimitacji ośrodków metropolitalnych i ośrodków regionalnych. W projekcie KSRR zaproponowany został podział największych ośrodków miejskich w kraju na trzy kategorie: Warszawę jako główny ośrodek metropolitalny, pozostałe ośrodki metropolitalne (Kraków, Trójmiasto, Wrocław, Poznań, Konurbacja Śląska, Łódź, Lublin, Szczecin, Bydgoszcz-Toruń) oraz ośrodki regionalne pełniące funkcję miast wojewódzkich.

Powyższy podział był najczęściej krytykowany w regionach, których stolice nie uzyskały statusu metropolii i często postulowano w nich o wpisanie ich miast wojewódzkich na listę metropolii. Uwagi te dotyczyły przede wszystkim województw Polski wschodniej – podlaskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego. Postulaty te były podyktowane błędnym przekonaniem, które zakładało utożsamianie statusu metropolii z większym dofinansowaniem na inwestycje i rozwój.

Równocześnie w niektórych uwagach zaproponowano, aby w ogóle zrezygnować z podziału na trzy typy ośrodków miejskich i wprowadzić nowy podział uwzględniający tylko Warszawę, wraz z jej obszarem metropolitalnym, jako jedyną metropolię w kraju. Pozostałe miasta wojewódzkie, wraz z ich obszarami funkcjonalnymi, miałyby uzyskać status ośrodków regionalnych na równych prawach.

Podczas debaty publicznej postulowano także, aby w konsultowanym dokumencie szerzej ująć tematykę mniejszych miast wojewódzkich zachodnich regionów kraju, takich jak np. Opole czy Gorzów Wielkopolski. Przedstawiciele tych regionów zwrócili uwagę na nieproporcjonalnie duże zainteresowanie miastami z regionu Polski wschodniej w projekcie KSRR, w stosunku do ośrodków miejskich na zachodzie kraju.

Wśród tych uwag pojawiała się również propozycja zarezerwowania specjalnych działań dla tzw. *regionów międzymetropolitalnych*, co miałyby na celu dostrzeżenie mniejszych ośrodków pozostających w bliskim oddziaływaniu stolic innych województw i wzmacnianie w nich regionalnych funkcji metropolitalnych.

## Model polaryzacyjno-dyfuzyjny

Drugą i równie istotną kwestią z punktu widzenia przeprowadzonej debaty publicznej, oraz z punktu widzenia samej strategii, jest wprowadzony w KSRR model polaryzacyjno-dyfuzyjny. Zakłada on pełne wykorzystanie naturalnych procesów koncentracji i przepływów kapitału, osób i wiedzy, które ogniskują się w węzłach policentrycznej sieci osadniczej, przy jednoczesnym wzmacnianiu potencjału do absorpcji i dyfuzji procesów rozwojowych na obszarach położonych poza funkcjonalnymi obszarami miast wojewódzkich.

W trakcie debaty publicznej zwrócono uwagę na zbyt ogólną zapisów dotyczących modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego w projekcie KSRR. Zabrakło analizy oddziaływania metropolii i ośrodków metropolitalnych na resztę kraju, która potwierdzałaby jego skuteczność. Za negatywny przykład często podawano województwo mazowieckie i wpływ jego najsilniejszego ośrodka miejskiego - Warszawy - na okolice, który nie zmienił dużego zróżnicowania wewnętrznego w tym regionie. Powołując się na ten przykład podkreślano zjawisko zasysania kapitału przez duże ośrodki miejskie z regionów rozwiniętych oraz migrację wykwalifikowanych pracowników z regionów peryferyjnych. W projekcie KSRR zabrakło wyjaśnienia czy w kontekście procesów dyfuzyjnych wszelkiego rodzaju innowacje będą zasysane wyłącznie przez metropolie, czy także przez ośrodki regionalne.

Jednocześnie podkreślano, że wprowadzenie modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego nie powinno oznaczać pozbawiania obszarów poza-metropolitalnych określonych standardów infrastrukturalnych i ponadprzeciętnego wspierania tzw. ośrodków mocnych.

Wskazywano również na zbyt ogólne określenie oraz zbyt małą ilość w projekcie dokumentu narzędzi dyfuzji. Postulowano stworzenie rozbudowanego systemowego instrumentarium, przy pomocy którego można by wpływać na tempo procesów dyfuzyjnych, które zdaniem przedstawicieli regionów słabiej rozwiniętych, jest niewystarczające. Doprecyzowaniu powinny ulec nie tylko instrumenty dynamizujące procesy dyfuzyjne, ale także te sprzyjające tworzeniu potencjału absorpcyjnego w obszarach poza biegunami wzrostu.

W niektórych uwagach zwracano uwagę, że zastosowany w projekcie KSRR model polaryzacyjno-dyfuzyjny łączy „nowy” i „stary” paradygmat rozwoju regionalnego, w związku z czym lepiej odzwierciedla go określenie polaryzacyjno-wyrównawczy. Według nich w proponowanym modelu dominują z jednej strony instrumenty polaryzacyjne (zakładające koncentrację czynników wzrostu i konkurencyjności w najsilniejszych ośrodkach), a z drugiej tradycyjne mechanizmy wyrównawcze polityki regionalnej (na obszarach słabiej rozwijających się, zwłaszcza wiejskich). Wśród propozycji rozszerzenia narzędzi dyfuzyjnych wymieniało m.in.:

- Rozwój infrastruktury teleinformacyjnej oraz integracja sieci i usług telekomunikacyjnych;
- Wspieranie budowy regionalnych centrów wzrostu oraz sieci powiązań funkcjonalnych między największymi miastami tych województw a ich otoczeniem regionalnym, w tym również z obszarami wiejskimi;
- Stymulowanie rozwoju miast w regionach peryferyjnych i słabiej rozwijających się;
- Dywersyfikację tradycyjnych kierunków rozwoju gospodarczego, które zwłaszcza na peryferiach lub obszarach wiejskich nie stwarzają perspektyw długofalowej poprawy sytuacji;
- Wsparcie wdrożeń rozwiązań innowacyjnych i nowatorskich;
- Działania wzmacniające powiązania kooperacyjne między ośrodkami naukowymi lub przedsiębiorstwami z regionów lepiej i słabiej rozwijających się;

- Siciowanie partnerów publicznych (władz gminnych, powiatowych, miejskich) w jednym obszarze dla realizacji wspólnych projektów i poszukiwania własnej specjalizacji, kreowania własnej innowacji.

### **Cele polityki regionalnej**

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego wyznacza nowe cele polityki regionalnej do roku 2020, które zgodnie z przyjętym nowym paradygmatem polityki regionalnej, odnoszą się przede wszystkim do efektywnego wykorzystania potencjałów rozwojowych poszczególnych regionów kraju.

Zaproponowana w dokumencie struktura celów polityki regionalnej uwzględnia szanse i zagrożenia wynikające z przestrzennego charakteru procesów rozwojowych zidentyfikowanych w części diagnostycznej i jest odpowiedzią na zdefiniowane wcześniej wyzwania.

W trakcie debaty publicznej zwrócono uwagę, że KSRR jako dokument określający politykę regionalną rządu, powinna w sposób jednoznaczny wyznaczać cele tej polityki względem poszczególnych województw, a także definiować jej podmiot i przedmiot.

Zwrócono również uwagę na brak zapisów odnoszących się do poszczególnych regionów, terytoriów i obszarów problemowych. KSRR zabrakło wizji rozwoju regionalnego, zróżnicowanej przestrzennie. Zdaniem niektórych zaprezentowana w dokumencie wizja jest atrakcyjna jedynie z punktu widzenia Warszawy i kilku dużych miast w kraju, natomiast dla reszty ośrodków regionalnych stanowi ona ograniczenie szans rozwojowych.

Zgłoszone zostały również uwagi odnośnie struktury celów polityki regionalnej postulujące m.in. zmianę ich nazwy (nastawienie na efekt a nie proces) oraz zwiększenie znaczenia celu 3, który w projekcie KSRR z 9 września 2009 r. przedstawiony został w kontekście „wewnątrzadministracyjnym”. Ponadto struktura celów polityki regionalnej powinna zostać uzupełniona o kierunki działań tej polityki.

W kwestii zapisów odnoszących się do ośrodków miejskich w celu 1 KSRR zgłoszone zostały uwagi dotyczące ich zrównania pod względem przewidzianych w dokumencie działań wspierających wzrost konkurencyjności (np. tworzenie i absorpcja innowacji, rozwój ośrodków akademickich itp.). Katalog wspólnych działań powinien obejmować wszystkie miasta wojewódzkie oraz miasta porównywalne z wyznaczonymi w projekcie ośrodkami regionalnymi (dawne miasta wojewódzkie, np. Częstochowa, Radom). Jednocześnie zwrócono uwagę na niewystarczającą zawartość rozdziałów dotyczących założeń polityki regionalnej wobec obszarów miejskich (polityki miejskiej) oraz założeń polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich (polityki rozwoju obszarów wiejskich).

Wśród zgłoszonych podczas debaty uwag często również poruszano kwestię rozszerzenia zapisów dotyczących innowacyjności. Postulowano wpisanie do KSRR działań na rzecz rozwoju technologii innowacyjnych, podkreślenie wagi innowacji nietechnologicznych (organizacyjnych i marketingowych, które w sposób pośredni przyczyniają się do poprawy konkurencyjności podmiotów) oraz rozwiązań dotyczących współpracy działalności eksperymentalnej, nowatorskiej, która zwiększyłaby możliwości praktycznego wykorzystania tworzonych innowacji.

Zwrócono także uwagę na konieczność budowy systemu wspierania innowacji, który zapewniałby możliwość przenikania się innowacji technologicznych i nietechnologicznych.

Podczas debaty publicznej zgłoszono wiele postulatów dotyczących szerszego uwzględnienia w dokumencie poszczególnych zagadnień, głównie podkreślano potrzebę poprawy zapisów dotyczących środowiska przyrodniczego oraz obszarów wiejskich. Postulowano m.in. o uwzględnienie w KSRR tematyki wykorzystania środowiska przyrodniczego dla potrzeb społecznych, kulturalnych, rekreacyjnych, rekonwalescencyjnych oraz uzupełnienie zapisów

dotyczących środowiska o zagadnienia minimalizacji negatywnego oddziaływania na środowisko inwestycji infrastrukturalnych.

W kwestii obszarów wiejskich głównie postulowano o wprowadzenie w KSRR zapisu, który wskazywałby na potrzebę silniejszego powiązania funkcjonalne miast i obszarów wiejskich.

W trakcie debaty postulowano o wprowadzenie do KSRR zapisów dotyczących selektywnej polityki wspierania klastrów.

Poza wymienionymi powyżej uwagami do celów polityki regionalnej proponowano również wzmocnienia lub rozszerzenia ich opisu o kwestie:

- Innych niż drogowy środków transportu: kolejowy, wodny, lotniczy;
- Infrastruktury przeciwpowodziowej, przesyłu ciepła, gazu;
- Odnawialnych źródeł energii;
- Wymiaru kulturowego wraz ze zwiększeniem wydatków na kulturę;
- Kształtowania wysokiej jakości przestrzeni publicznej;
- Zaakcentowania wagi współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

### **Delimitacja obszarów problemowych**

Obszary problemowe polityki regionalnej charakteryzują się niskimi wskaźnikami sytuacji społeczno-gospodarczej i najmniej korzystnym usytuowaniem geograficznym względem głównych ośrodków wzrostu i zatrudnienia oraz, spodziewanym niekorzystnym z punktu widzenia perspektyw rozwojowych i poziomu życia mieszkańców rozwojem sytuacji. W projekcie KSRR zidentyfikowano następujące obszary problemowe:

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

W projekcie KSRR obszary problemowe, do których będzie adresowana interwencja polityki regionalnej państwa do roku 2020 z poziomu krajowego bądź regionalnego, określone zostały w oparciu o analizę przebiegu procesów społeczno-gospodarczych oraz w odniesieniu do czynników rozwojowych o pierwszorzędym znaczeniu dla konkurencyjności polskich regionów.

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

W trakcie debaty publicznej postulowano dodanie czterech dodatkowych typów obszarów strategicznej interwencji (OSI). Wśród nich znalazły się obszary, w których dochodzi do konfliktów pomiędzy działaniami rozwojowymi (np. inwestycjami infrastrukturalnymi) a ochroną środowiska; obszary wzmożonej depopulacji oraz obszary popegeerowskie. Zgłoszono również potrzebę wyznaczenia obszarów strategicznej interwencji o znaczeniu ponadregionalnym – makroregiony funkcjonalne np. Śląsko-Krakowski Obszar Współpracy.

W uwagach zgłaszano dodatkowo zastrzeżenia do map poglądowych prezentujących typologię obszarów problemowych i użytych do ich delimitacji wskaźników i kryteriów. Zaproponowany w projekcie KSRR katalog wskaźników nie uwzględniał wszystkich obszarów problemowych w



wybranych województwach. Krytykowano również oparcie się w projekcie na wskaźniku „PKB na mieszkańca”, który co prawda jest najczęściej używanym i głównym miernikiem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ale zgodnie ze zgłoszonymi uwagami, nie obrazuje rzeczywistego wzrostu stopy życiowej.

W odniesieniu do obszarów przygranicznych zgłoszono ponadto potrzebę zmiany poziomu delimitacji z NUTS-3 na 2 pasma NUTS-4, gdyż zaprezentowana w projekcie metoda delimitacji nie spełnia swojej roli i powoduje zmiany szerokości obszaru przygranicznego od 3 do nawet 100 km dzięki zastosowanej metodzie niemal połowa obszaru Polski należałaby do obszaru przygranicznego przy jednoczesnym wykluczeniu z niego Szczecina.

Przedstawiciele zachodnich regionów Polski podkreślali, że zbyt mało uwagi, nieadekwatnie do skali znaczenia i problemów, poświęcono w projekcie KSRR pograniczu zachodniemu, koncentrując się głównie na potrzebach wsparcia pogranicza wschodniego jako obszarów położonych wzdłuż granicy wschodniej Unii Europejskiej. Zwracano uwagę, że pogranicze z każdym państwem ma swoją odrębną specyfikę i problemy, a pogranicze zachodnie ma problemy odrębne od pogranicza wschodniego, które dotyczą m.in. różnicy w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (infrastruktura, płace, wsparcie rządowe) na niekorzyść strony polskiej.

W kwestii delimitacji obszarów wiejskich o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej zgłoszono zastrzeżenie odnośnie wykorzystanych w tym celu wskaźników. Analiza wskaźnikowa na podstawie przyjętego zbioru zmiennych nie jest kompleksowa i adekwatna do rzeczywistych problemów diagnozowanych na poziomie powiatów. Ponadto zabrakło wystarczającej liczby wskaźników gospodarczych przy delimitacji omawianego obszaru problemowego.

Zasugerowano aby kryteria wyboru obszarów strategicznej interwencji były uzasadnione w kontekście zdiagnozowanych problemów oraz przyjętych celów i kierunków działań KSRR. Ponadto dokument nie powinien z góry przesądzać o delimitacji konkretnych terytoriów obejmowanych wsparciem – powinno to zostać ustalone w czasie negocjacji szczegółowych rozwiązań na etapie kontraktu terytorialnego.

Dodatkowo zgłoszono również postulat rozszerzenia zapisów dotyczących obszarów strategicznej interwencji na rzecz zwiększania dostępności o zagadnienia związane z dostępnością telekomunikacyjną.

### **System wdrażania polityki regionalnej**

Zawarty w projekcie KSRR system realizacji polityki regionalnej składa się z następujących zasad, będących jednocześnie podstawowymi zasadami polityki regionalnej:

1. Wieloszczeblowe zarządzanie (*multi-level governance*) zakładające realizację polityki regionalnej przez różne podmioty publiczne przy udziale partnerów z i spoza sfery publicznej;
2. Subsydiarność, zgodnie z którą zadania polityki regionalnej realizowane są na najniższym możliwym szczeblu zarządzania, pod warunkiem, że są efektywne;
3. Koordinacji – w układzie pionowym, jak i poziomym;
4. Partnerstwa i współpracy sektora publicznego z sektorem pozarządowym i prywatnym;
5. Monitorowania i ewaluacji;
6. Efektywności i skuteczności działań prorozwojowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

System realizacji polityki regionalnej stanowi zarazem element szerszego systemu zarządzania rozwojem Polski poprzez włączenie procesów programowania i zarządzania rozwojem

regionalnym w ogólny nurt realizacji działań prorozwojowych w Polsce. Oznacza to nie tylko ściśle powiązanie strategicznych instrumentów planistycznych przygotowywanych w celu realizacji polityki regionalnej z systemem programowania rozwoju kraju, lecz również oparcie mechanizmów realizacyjnych tej polityki o wspólne standardy realizacji polityki rozwoju w Polsce, w szczególności w zakresie monitorowania i ewaluacji.

W kwestii zmian instytucjonalnych zwrócono uwagę na potrzebę wyposażenia samorządu terytorialnego, w znacznie szerszym niż dotychczas zakresie, w niezbędne instrumenty wspierania rozwoju regionalnego, wynikające przede wszystkim z procesu decentralizacji, który stanowi najlepszą gwarancję dla efektywnego uruchomienia własnych potencjałów endogenicznych. Jednocześnie konieczne jest przeprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych gwarantujących wzmocnienie pozycji Ministra Rozwoju Regionalnego. Zmiany te wpłyną usprawnienie procesu realizacji założeń nowej polityki regionalnej.

Ponadto podniesiono potrzebę doprecyzowania modelu monitorowania i ewaluacji, zarysowanego ogólnie w projekcie, poprzez opisanie wzajemnych powiązań i zależności pomiędzy obserwatorium regionalnym a krajowym oraz pomiędzy jednostką ewaluacyjną a obserwatoriami. Konieczne jest również ogólne wyjaśnienie roli i zadań obserwatoriów, wraz z ich znaczeniem dla samorządów poszczególnych szczebli. Zwrócono także uwagę, iż KSRR powinna w sposób czytelny i jednoznaczny określać, iż prowadzenie obserwatoriów jest obligatoryjne.

Jednakże w niektórych uwagach dotyczących obserwatoriów regionalnych poddano w wątpliwość ustanawianie szesnastu specjalnych jednostek organizacyjnych w sytuacji, gdy tego typu obserwatoria funkcjonują od dłuższego czasu np. w postaci biur monitoringu i analiz w urzędach marszałkowskich. KSRR powinna raczej stymulować wprowadzanie jednolitych standardów w zakresie wykonywania zadań związanych z procesem monitorowania, ewaluacji, zwiększenia użyteczności badań ewaluacyjnych na potrzeby wypracowywania scenariuszy rozwojowych oraz poprawy działalności operacyjnej i planowania strategicznego.

Organizacje pozarządowe postulowały ponadto o włączenie ich przedstawicieli do szerokiej współpracy w procesie tworzenia i wdrażania polityki regionalnej, m.in. poprzez udział w procesie budowania dokumentów regionalnych i krajowych o charakterze strategicznym, konsultacjach dokumentów strategicznych i programowych oraz udział w procesach realizacji polityki obejmujących monitorowanie, ewaluację oraz informowanie i komunikację.

W trakcie debaty zgłoszony został także postulat doprecyzowania w tekście dokumentu roli i obowiązków poszczególnych podmiotów zaangażowanych w realizację KSRR. Przede wszystkim zwrócono uwagę na potrzebę wzmocnienia pozycji Ministra Rozwoju Regionalnego, w celu zwiększenia skuteczności prowadzenia polityki regionalnej.

Na poziomie regionalnym samorząd województwa powinien zostać wyposażony, w znacznie szerszym niż dotychczas zakresie, w niezbędne instrumenty wspierania rozwoju regionalnego, wynikające przede wszystkim z procesu decentralizacji, który jest najlepszą gwarancją dla efektywnego uruchomienia własnych potencjałów endogenicznych.

Na poziomie lokalnym natomiast postulowano aby samorząd miał możliwość opierać się na tych samych wskaźnikach w swoich dokumentach strategicznych co kontrakt terytorialny.

Zgłoszone zostały również uwagi dotyczące Krajowego Forum Terytorialnego, jednakże ograniczały się one głównie do propozycji związanych z jego składem. Zaproponowano m.in. zwiększenie grona osób zapraszanych indywidualnie w zależności od przewidywanej tematyki posiedzeń o przedstawicieli administracji rządowej i przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Jednocześnie w innych uwagach wyrażano obawę przed nadmiernym rozrostem liczby uczestników Krajowego Forum Terytorialnego, które może skutkować zmniejszeniem jego

operatywności. W związku z tym zaproponowano zwiększenie roli jego grup roboczych, przy pomocy których możliwe by było usprawnienie jego funkcjonowania.

W kwestii zaangażowania pozostałych resortów w realizację polityki regionalnej zgłoszone zostały także uwagi, w których zwracano uwagę na jedynie koordynacyjny charakter kompetencji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego względem polityk sektorowych, za które odpowiadają inne resorty. Zgłoszono również postulat rozszerzenie katalogu kompetencji resortów zaangażowanych w realizację KSRR o takie kwestie jak ewaluacja polityk sektorowych (analizy, badania).

### **Kontrakt terytorialny**

Wprowadzony w projekcie KSRR kontrakt terytorialny jest najważniejszym instrumentem planistycznym, zapewniającym realizację polityk publicznych o oddziaływaniu terytorialnym (w tym polityki regionalnej) w sposób uwzględniający ich specyficzne uwarunkowania wewnętrzne. Zawiera cele i zadania poszczególnych jego sygnatariuszy oraz określa instrumenty realizacji.

W trakcie debaty publicznej zaproponowano wprowadzenie nowego rodzaju kontraktów, a mianowicie kontraktów dwustopniowych. Miałyby one być zawierane, oprócz standardowego poziomu rząd-region, również na poziomie region-samorząd lokalny, co pozwoliłoby na decentralizację dotychczasowej polityki, uelastycznienie procesu negocjacyjnego, jak również wpłynęłoby na podniesienie efektywności działań oraz możliwość szybkiej korekty zidentyfikowanych opóźnień lub braku działań. Rozwiązanie to znacznie wzmocniłoby pozycję samorządu województwa jako organizatora procesów rozwojowych na własnym terytorium.

W przesłanych do MRR uwagach podkreślano zbyt duży margines spraw do rozstrzygnięcia na etapie negocjacji kontraktu terytorialnego jaki pozostawia projekt KSRR. Dokument powinien sam w sobie przesądzać więcej kwestii, także relacje program operacyjny - kontrakt terytorialny, zwłaszcza, że przewiduje on nową generację programów wojewódzkich (wielofunduszowych, niespotykanych do tej pory) wymagających szerszej analizy. Zaproponowany w dokumencie kontrakt terytorialny preferuje podejście projektowe i stanowi zaprzeczenie wypracowanej dotąd praktyki kształtowania polityki rozwoju województwa poprzez zdecentralizowane regionalne programy operacyjne. Dodatkowo, wg niektórych opinii, na jego przejrzystość negatywnie może wpłynąć oraz utrudnić jego monitorowanie wprowadzenie możliwości zawierania kontraktu terytorialnego na okres nie krótszy niż 3 lata, co mogłoby oznaczać, iż w ramach jednej perspektywy finansowej UE (obecnie 7-letniej) mogły by być zawierane 2 kontrakty w ramach 1-go województwa, różniące się czasokresem jego realizacji.

W niektórych uwagach zgłoszonych podczas debaty publicznej poddawano w wątpliwość zasadność dołączenia w projekcie KSRR załącznika zawierającego szczegółowy opis sposobu realizacji kontraktów terytorialnych. Zagadnienie to powinno być przedmiotem odrębnych konsultacji w ramach tworzonych wytycznych do dokumentu. Ponadto postulowano o wyjaśnienie nieścisłości związanych ze środkami przewidzianymi na realizację kontraktów terytorialnych.

Zwrócono również uwagę na potrzebę sprecyzowania zapisów dotyczących kontraktu terytorialnego w zakresie poprawnego określenia stron umowy kontraktowej, jakimi powinny być rząd i samorząd województwa oraz na potrzebę zapewnienia odpowiednich ram prawnych, m.in. poprzez jednoznaczne określenie formy prawnej kontraktu w postaci umowy cywilno-prawnej.

Organizacje pozarządowe w trakcie debaty publicznej postulowały o włączenie podmiotów spoza sfery publicznej w realizację polityki regionalnej m.in. poprzez włączenie ich przedstawicieli w kontrakt terytorialny, bez zasadniczych zmian w systemie realizacji KSRR.

Zgłoszony został również postulat o uzupełnienie zapisów dotyczących kontraktów terytorialnych o informacje o roli i funkcjach ministrów sektorowych przy ich uruchamianiu.

## **Diagnoza stanu społeczno-gospodarczego**

W projekcie KSRR na końcu, w formie załącznika, zamieszczona została diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej, która przedstawia analizę procesów gospodarczych w Polsce w latach 1999-2007 i stanowiła podstawę do opracowania głównych założeń KSRR.

W zgłoszonych w trakcie debaty publicznej uwagach poddano w wątpliwość kompletność zastosowanego w projekcie miernika syntetycznego, jakim jest PKB. Zwrócono uwagę na konieczność zastosowania w większym stopniu wskaźników jakościowych (analityczno-strukturalnych), które w różnym świetle przedstawiają poziom rozwoju poszczególnych regionów kraju. Prezentowane w diagnozie zamieszczonej w projekcie KSRR dane mają przede wszystkim charakter ilościowy (np. w zakresie oceny potencjału przyrodniczego obszarów chronionych). Brakuje w nich wyczerpującej konkluzji i powiązań przyczynowo-skutkowych, co wpływa również na niewystarczający poziom korelacji części diagnostycznej z postulatywną. Często zgłaszano w uwagach konieczność zwiększenia spójności części diagnostycznej KSRR z częścią postulatywną, dlatego też konieczna jest jej weryfikacja, tak by była punktem wyjścia dla formułowania trafnych celów i kierunków interwencji polityki regionalnej i stanowiła bazę wyznaczenia obszarów problemowych.

Podczas debaty publicznej uznano za konieczne uwzględnienie w części diagnostycznej dokumentu informacji dotyczących dotychczasowego wsparcia regionów ze środków publicznych przeznaczanych na cele rozwojowe, w tym: środków przedakcesyjnych, kontraktów wojewódzkich, funduszy strukturalnych, pomocy publicznej dla przedsiębiorstw oraz pochodzących z innych źródeł.

Zwrócono również uwagę na konieczność weryfikacji diagnozy w kontekście wyznaczania obszarów problemowych. Delimitacja obszarów problemowych powinna stanowić integralną część dokumentu i zostać ujęta np. jako załącznik do KSRR w oparciu o obiektywne kryteria, opracowane na podstawie diagnozy społeczno-gospodarczej.

W dokumencie powinien zostać także odpowiednio podkreślony wpływ polityk na procesy rozwojowe, przede wszystkim dotyczy to polityki rolnej, oraz zwiększeniu powinien ulec wpływ na efektywność prowadzonych polityk dla kwestii rozwoju.

### **Podział środków**

Projekt KSRR, mając na względzie skalę oraz wagę wyzwań stojących przed polityką regionalną, jak również kierunki proponowanego wsparcia polityki regionalnej oraz antycypując nacisk przyszłej polityki spójności na zagadnienia prorozwojowe, zakłada że najwięcej środków, tj. 60-70% zostanie wydatkowanych na realizację działań polityki regionalnej służących rozwijaniu konkurencyjności polskich regionów w ramach celu 1 KSRR.

Na realizację celu 2, który jest związany z wsparciem działań wyrównawczych i dotyczy wyodrębnionych obszarów problemowych, które stanowią część terytorium Polski, przeznaczonych zostanie 30-40% środków w ramach polityki regionalnej. Alokacja sum na programy regionalne będzie w ramach celu 2 wynikiem ustaleń negocjacji kontraktów terytorialnych. Najmniej środków z proponowanego podziału otrzymają działania zmierzające do usprawnień realizacji polityk publicznych o znaczeniu terytorialnym, w ramach celu 3.

W trakcie debaty publicznej zgłaszano zastrzeżenia do zaproponowanego w dokumencie podziału środków finansowych przeznaczonych na realizację celów KSRR, który nie został w wystarczający sposób wyjaśniony i jest niespójny z wnioskami, które można wynieść z załączonej do dokumentu diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej. Zaprezentowany w projekcie KSRR podział środków dyskryminuje bowiem biedniejsze regiony kraju.

Zwracano również uwagę na brak w projekcie KSRR chociażby przybliżonych kalkulacji jakimi środkami będzie dysponował budżet państwa po 2013 na przedsięwzięcia rozwojowe

podejmowane w ramach skoordynowanych przez MRR polityk publicznych, co powinno być sprawą kluczową dla finansowania polskiej polityki regionalnej (proces terytorializacji).

Podnoszono dodatkowo kwestię braku wyjaśnienia na ile KSRR ingeruje w zasoby finansowe przypisane obecnie do regionów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych oraz pozostałych programów operacyjnych. Zgodnie z uwagami należałoby również wskazać w dokumencie, które fundusze sektorowe będą wliczane do środków rozwojowych przeznaczonych na realizację KSRR i będą podlegać koordynacji na szczeblu MRR.

### **Wyzwania nowej polityki regionalnej**

Najważniejsze wyzwania polityki regionalnej do roku 2020 zostały przygotowane w oparciu o przeprowadzoną diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej dokonaną w różnych skalach przestrzennych oraz w odniesieniu do czynników rozwojowych o pierwszorzędym znaczeniu dla konkurencyjności polskich regionów. Przy określeniu listy wyzwań polityki regionalnej uwzględniono także strategiczne wyzwania dla rozwoju całego kraju sformułowane w raporcie Polska 2030, przygotowanym przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.

Podczas debaty publicznej zgłoszono potrzebę doprecyzowania zagadnienia tworzenia i absorpcji innowacji, tak aby rozumieć przez nie możliwości wdrożenia innowacyjnych rozwiązań. Należałoby uwzględnić możliwość tworzenia innowacji na innych obszarach niż ośrodki wzrostu, w tym na obszarach wiejskich (np. innowacje pozatechnologiczne). Za konieczne uznano budowę systemu wspierania innowacji (zapewniającego przenikanie się innowacji technologicznych i pozatechnologicznych), którego w projekcie KSRR z dnia 9 września brakuje.

W kwestii usług publicznych w zgłoszonych uwagach zaproponowano odniesienie się do kilku kwestii pominiętych w projekcie KSRR z 9 września 2009 r. Należą do nich m.in. kwestie zdrowotne, które z uwagi na kompetencje samorządów i funkcjonowanie 16-stu NFZ mają istotne znaczenie dla regionów; wykorzystanie energii cieplnej i związane z tym problemy nadmiernej emisji CO<sub>2</sub>, przy jednoczesnym bardzo powolnym wzroście udziału ciepła uzyskiwanego w wyniku wykorzystywania OZE oraz kwestie żeglugi śródlądowej i żeglugi morskiej.

Zgłoszony został również postulat dodania nowych wyzwań polityki regionalnej (m.in. dotyczących kapitału społecznego i kulturalnego oraz obszarów wiejskich), a także polegających na konieczności wprowadzenia w Polsce (na wszystkich szczeblach i etapach zarządzania rozwojem) profesjonalnej oceny oddziaływania interwencji publicznej oraz potrzeby zmiany podejścia do programowania polityk opartego na dowodach (*evidence based policy*) - zastosowanie metod OSR.

Jednocześnie zgłoszony został postulat ograniczenia wyzwań polityki regionalnej do tych istotnych z punktu widzenia polityki regionalnej – wyzwania dotyczące polityki rozwoju powinny być uwzględnione w długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju.

**Tabela 1. Zestawienie spotkań konsultacyjnych w regionach.**

KONFERENCJE REGIONALNE				
Lp.	Termin	Miejsce	MRR	Samorząd Terytorialny
1.	25 września 2009 r.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki, Olsztyn	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Krzysztof Hetman Podsekretarz Stanu MRR	Jacek Protas Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego Marian Podziwski Wojewoda Warmińsko-Mazurski
2.	28 września 2009 r.	Aula Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Śląskiego, Katowice	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Adam Zdziebło Podsekretarz Stanu MRR	Bogusław Śmigieński Marszałek Województwa Śląskiego
3.	1 października 2009 r.	Urząd Marszałkowski, Rzeszów	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Krzysztof Hetman Podsekretarz Stanu MRR	Zygmunt Cholewiński Marszałek Województwa Podkarpackiego Mirosław Karapyta Wojewoda Podkarpacki
4.	2 października 2009 r.	Centrum Szkoleniowo-Konferencyjne Comarch, Kraków	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Adam Zdziebło Podsekretarz Stanu MRR	Roman Ciepela Wicemarszałek Województwa Małopolskiego Marek Sowa Członek Zarządu Województwa Małopolskiego
5.	7 października 2009 r.	Centrum Kongresowo-Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego, Poznań	Hanna Jahns Sekretarz Stanu MRR	Marek Woźniak Marszałek Województwa Wielkopolskiego Krystyna Pośrednia Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego Piotr Florek Wojewoda Wielkopolski
6.	8 października 2009 r.	Filharmonia Zielonogórska, Zielona Góra	Hanna Jahns Sekretarz Stanu MRR	Marcin Jabłoński Marszałek Województwa Lubuskiego
7.	9 października 2009 r.	Lubelski Urząd Wojewódzki, Lublin	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Krzysztof Hetman Podsekretarz Stanu MRR	Jacek Sobczak Wicemarszałek Województwa Lubelskiego Sławomir Sosnowski Wicemarszałek Województwa Lubelskiego Genowefa Tokarska Wojewoda Lubelski
8.	14 października 2009 r.	Urząd Marszałkowski, Białystok	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Krzysztof Hetman Podsekretarz Stanu MRR	Jarosław Dworzański Marszałek Województwa Podlaskiego Wojciech Dzierżgowski Wicewojewoda Podlaski
9.	21 października 2009 r.	Hotel Kongresowy, Kielce	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Krzysztof Hetman Podsekretarz Stanu MRR	Adam Jarubas Marszałek Województwa Świętokrzyskiego Zdzisław Wrzałka Wicemarszałek Województwa

<b>KONFERENCJE REGIONALNE</b>				
<b>Lp.</b>	<b>Termin</b>	<b>Miejsce</b>	<b>MRR</b>	<b>Samorząd Terytorialny</b>
				Świętokrzyskiego Marcin Perz Członek Zarządu Województwa Świętokrzyskiego
10.	<b>22 października 2009 r.</b>	Hotel Wrocław, Wrocław	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Adam Zdziebło Podsekretarz Stanu MRR	Marek Łapiński Marszałek Województwa Dolnośląskiego
11.	<b>23 października 2009 r.</b>	Urząd Marszałkowski, Opole	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Adam Zdziebło Podsekretarz Stanu MRR	Józef Sebesta Marszałek Województwa Opolskiego
12.	<b>26 października 2009 r.</b>	Centrum Dydaktyczno- Konferencyjne Instytutu Europejskiego, Łódź	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Jarosław Pawłowski Podsekretarz Stanu MRR	Włodzimierz Fisiak Marszałek Województwa Łódzkiego
13.	<b>27 października 2009 r.</b>	Muzeum Niepodległości, Warszawa	Hanna Jahns Sekretarz Stanu MRR	Adam Struzik Marszałek Województwa Mazowieckiego
14.	<b>28 października 2009 r.</b>	Dwór Artusa, Toruń	Jarosław Pawłowski Podsekretarz Stanu MRR	Piotr Calbecki Marszałek Województwa Kujawsko- Pomorskiego Franciszek Złotnikiewicz Członek Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego
15.	<b>29 października 2009 r.</b>	Hotel Radisson Blu, Gdańsk	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Jarosław Pawłowski Podsekretarz Stanu MRR	Jan Kozłowski Marszałek Województwa Pomorskiego Mieczysław Struk Wicemarszałek Województwa Pomorskiego
16.	<b>30 października 2009 r.</b>	Teatr Polski, Szczecin	Elżbieta Bieńkowska Minister Rozwoju Regionalnego Hanna Jahns Sekretarz Stanu MRR	Władysław Husejko Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego

Źródło: Opracowanie własne MRR.

**FORMULARZ ZGŁASZANIA UWAG  
do dokumentu**

*Wstępny projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020:  
Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*

1. Informacja o zgłaszającym:                     – osoba fizyczna                     – organizacja

imię i nazwisko/ nazwa organizacji	
status prawny organizacji	
adres do korespondencji	
e-mail	
tel./faks	

2. Zgłaszane uwagi, postulaty, propozycje

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (rozdział/strona/punkt/)	Treść uwagi	Uzasadnienie uwagi
1			
2			
...			

Wypełniony formularz należy przesłać do dnia 30 października 2009 r. na adres poczty elektronicznej: [polityka.regionalna@mrr.gov.pl](mailto:polityka.regionalna@mrr.gov.pl)

W tytule e-maila przekazującego formularz uwag prosimy wpisać „Konsultacje społeczne KSRR”.



#### 4. 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)<sup>14</sup>. 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 ekonomiczna<sup>15</sup>, 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 wzmocnienie 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 wpływ 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 rozwoju<sup>16</sup>.

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

---

<sup>14</sup> 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. Także: T. G. Grosse, Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (27), 2007, s.27-49.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

systemy gospodarcze, które prowadzą ekstensywne innowacje i stale wzmacniają jakość), 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<sup>17</sup>.

Wg tej doktryny należy wykorzystywać koncentrację najważniejszych ogniw gospodarczych i przestrzennych, tj. układów metropolitalnych, i wspierać ich dalszą zdolność do rozwoju (przez uczestniczenie układów metropolitalnych w międzynarodowej wymianie dóbr, usług, kapitału i wiedzy, co wzmacnia ich konkurencyjność w tym wymiarze i sprzyja czerpaniu wynikających z tego procesu korzyści oraz krajowej – wzmacnianie pozycji rozwojowej i powiązań z innymi najważniejszymi krajowymi istniejącymi i potencjalnymi układami metropolitalnymi). Z drugiej strony, aby umożliwić inicjowanie procesów rozwojowych w obszarach peryferyjnych wymagana jest interwencja w dwóch obszarach. Z jednej strony potrzebne jest dążenie do poszerzania i wzmacniania kanałów rozprzestrzeniania rozwoju do obszarów pozametropolitalnych (dyfuzja regionalna), a z 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<sup>18</sup>. Proces dyfuzji zachodzi zatem jednocześnie w trzech wymiarach: międzynarodowym, krajowym i regionalnym.

### **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 międzynarodowej<sup>19</sup>. 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.

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> G. Gorzelak, O krajowej polityce regionalnej, Warszawa, 2006 r.

<sup>19</sup> M. Klamut (red.), Konkurencyjność regionów, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 59-60.

## **Czynniki rozwoju regionalnego<sup>20</sup>**

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 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 gospodarkę 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 kwestionowane<sup>21</sup>. Biorąc pod uwagę przykłady z ostatnich kilkudziesięciu lat

---

<sup>20</sup> 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.

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.

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. 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.

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. Podejście polityki regionalnej zgodne z koncepcjami rozwoju endogenicznego nie wyklucza zewnętrznej pomocy rozwojowej<sup>22</sup>. Regiony słabiej rozwijające się, zwłaszcza położone peryferyjnie lub obszary problemowe - najczęściej nie mogą samodzielnie uporać się z barierami rozwojowymi bez wsparcia zewnętrznego. Zasadnicze znaczenie ma jednak to, aby pomoc zewnętrzna była ukierunkowana na wzmacnianie wewnętrznych czynników rozwojowych, na których można zbudować przewagi komparatywne i samodzielne procesy rozwoju w strategicznej perspektywie. Pomoc zewnętrzna może na przykład wzmocnić dotychczasowe zasoby wewnętrzne lub wesprzeć procesy ich dywersyfikacji w kierunku zbudowania konkurencyjności regionalnej na nowych polach. Przykładem mogą być innowacyjne strategie rozwoju regionalnego, skierowane na rzecz unowocześnienia dotychczasowych zasobów endogenicznych lub zbudowania nowego zasobu endogenicznego zorientowanego na rozwój innowacyjnej gospodarki<sup>23</sup>.

Przyjęty w KSRR nowy paradygmat rozwoju ma na celu wspieranie konkurencyjności we wszystkich regionach, w tym również w tych najlepiej rozwijających się. Został on również uzupełniony o mechanizmy wspierające dyfuzję procesów rozwoju z obszarów najlepiej do tych

---

<sup>21</sup> Porównaj OECD Policy Report przygotowany na spotkanie z krajów członkowskich ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną 31.03.09 w Paryżu.

<sup>22</sup> Por. T. G. Grosse, Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 46-55.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 55-57.

słabiej rozwijających się. Obejmuje to dyfuzję impulsów rozwojowych zarówno w skali kraju, jak również wewnątrz poszczególnych regionów. Taki kierunek polityki regionalnej jest odpowiedzią na krytykę wcześniejszych instrumentów wyrównawczych, skoncentrowanych przede wszystkim na redystrybucji dochodów i niwelowaniu różnic w zakresie tempa rozwoju między poszczególnymi regionami. Podejście dyfuzyjne ma na celu zmniejszenie znaczenia instrumentów wyrównawczych na rzecz inicjowania lub wspierania istniejących procesów dyfuzji czynników rozwojowych z lepiej do słabiej rozwijających się obszarów. Obejmuje to przede wszystkim przenoszenie impulsów rozwojowych z głównych ośrodków miejskich do ich otoczenia regionalnego i innych regionów, jak również dotyczy przenoszenia procesów rozwoju z miast do obszarów wiejskich i obszarów problemowych. Instrumenty dyfuzji będą również zwiększały spójność terytorialną na obszarze kraju i w skali poszczególnych regionów.

Dotychczasowym wyznacznikiem kierunków polityki wobec wybranych regionów był poziom rozwoju regionu. Podejście takie operowało na zróżnicowaniach 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 zróżnicowań 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 wydobycia, wzmacniania i wykorzystania endogennego 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 pobudzenie 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 podejście 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. Polityka regionalna i inne polityki rozwojowe realizowane na obszarze regionów, w tym działania adresowane do specyficznych obszarów powinny być odpowiednio zintegrowane przestrzennie. Wymaga to wprowadzenia odpowiednich mechanizmów koordynacyjnych prowadzonych przez uprawnione do tego władze publiczne, najlepiej na szczeblu regionalnym i lokalnym. Pierwszy z wymienionych poziomów odpowiada za koordynację działań ze szczeblem krajowym oraz programowanie polityki rozwoju (np. w zakresie rozwoju gospodarczego, badań, większych inwestycji infrastrukturalnych). Poziom lokalny natomiast jest właściwy dla realizacji zadań związanych z dostarczaniem podstawowych dóbr i usług mieszkańcom oraz przedsiębiorcom na obszarach funkcjonalnych (np. instytucje rozwoju lokalnego), również ze względu na statystycznie największe możliwości finansowania inwestycji, charakteryzujące poziom regionalny i lokalny (średnio ok. 60-70% w krajach UE).

Ma to również związek z realizacją zadań na poszczególnych szczeblach przez instytucje publiczne. Dlatego w związku z zasadą subsydiarności krajowa interwencja publiczna powinna być zogniskowana na najważniejszych, wybranych obszarach tematycznych i geograficznych.

Dyskusja na forum OECD<sup>24</sup> 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 osiągnięciu spójności w UE<sup>25</sup>, co potwierdza *Reflection paper on future Cohesion Policy* zaprezentowany wiosną przez Komisarz Hübner.<sup>26</sup>

### **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 przyswieca konstruowaniu polityki regionalnej, sposobie jej prowadzenia i kierunkom 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 krajowego.

---

<sup>24</sup> Spotkanie Komitetu Polityki Rozwoju Terytorialnego na szczeblu ministerialnym w marcu 2009 r.

<sup>25</sup> Zdaniem KE niwelowanie różnicowań 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.

<sup>26</sup> 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 różnicowania 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 wzmocnienie 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. Wśród krajów OECD głównym obszarem wsparcia polityki w odniesieniu do terytoriów słabiej rozwijających się, zwłaszcza obszarów wiejskich, cechujących się peryferyjnością, niską gęstością zaludnienia i niekorzystnymi trendami demograficznymi jest dostarczanie podstawowych usług publicznych m.in. w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, elektryczności, transportu, których dostępność na tych obszarach jest utrudniona. Zestaw opisanych działań stanowi uzupełnienie działań służących konkurencyjności. Wpływają one na poprawę warunków życia i rozwoju gospodarczego przez poprawę kapitału ludzkiego, wzmocnienie spójności społecznej i więzi gospodarczych tych obszarów z silniejszymi ośrodkami (obszary miejskie).<sup>27</sup> Przyczyniają się one do znoszenia barier o znaczeniu krajowym, dzięki czemu zwiększają spójność wewnętrzną między wszystkimi regionami kraju i wpisują w realizację zasady zrównoważonego (*sustainable*) rozwoju.

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

---

<sup>27</sup> Regions Master. Economic recovery, innovation and sustainable growth. Organisation for economic co-operation and development. 2009.

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 krajowego, 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 osiągnięciu 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. strategie) 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.

### **Zróżnicowane 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), której 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 krajowym 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**, 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 oraz 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 publicznych<sup>28</sup> 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/przestrzenne<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Podmiotami polityki regionalnej są podmioty publiczne, które posiadają w odniesieniu do tej polityki określone prawem kompetencje decyzyjne na szczeblu krajowym i regionalnym.

<sup>29</sup> Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego, grudzień 2008 r.

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 krajowym, 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.

Proces opracowania rozwiązań wdrożeniowych do KSRR prowadzony jest w ramach prac grup roboczych, w skład których wchodzi przedstawiciele samorządów województw oraz resortów, a koordynowanych przez MRR: ds. zagadnień finansowych, zagadnień instytucjonalnych, kontraktu terytorialnego, założeń systemu monitorowania polityki regionalnej, procesu „terytorializacji” oraz spójności strategii krajowych i regionalnych oraz postulatów.

Wprowadzenie zmian warunkujących sprawną i efektywną realizację polityki regionalnej określonej w KSRR będzie wdrażane sukcesywnie od 2010 r., ale będzie uwarunkowane wynikami prac ww. grup roboczych powołanych w ramach KSRR, uzgodnieniami międzyresortowymi, zwłaszcza w zakresie terytorializacji polityk publicznych, uzgodnieniami między rządem i samorządami województw, a także decyzjami Rady Ministrów i Komisji Europejskiej.

## 5. Zasady funkcjonowania kontraktów terytorialnych

Zgodnie z wcześniejszymi zapisami KSRR kontrakt terytorialny służy partnerskiemu uzgadnianiu przedsięwzięć priorytetowych, będąc umową o charakterze cywilnoprawnym zawieraną przez główne podmioty zaangażowane we wdrażanie polityki regionalnej, która stanowi zarazem narzędzie usprawniania i zwiększania zdolności instytucjonalnej w/w podmiotów.

Przedmiotem kontraktu są konkretne **przedsięwzięcia priorytetowe**, mieszczące się w obszarach strategicznej interwencji określonych w KSRR. Kontrakty obejmują jedynie najważniejsze przedsięwzięcia realizowane w regionie, które zostały uzgodnione między stroną rządową i samorządową w trakcie negocjacji kontraktu. Nie jest to zatem kontrakt, obejmujący wszystkie przedsięwzięcia realizowane przez stronę rządową w regionie.

Przedsięwzięcia priorytetowe mogą być realizowane w następujących formach<sup>30</sup>:

- o jako przedsięwzięcia wspólne,
- o jako przedsięwzięcia komplementarne.

Przedsięwzięcia wspólne to przedsięwzięcia, realizowane i finansowane wspólnie przez stronę rządową i samorządową, których realizacja jest kluczowa zarazem ze względu na strategiczne cele rozwojowe rządu, jak i samorządu.

Przedsięwzięcia komplementarne to przedsięwzięcia realizowane i finansowane oddzielnie przez stronę rządową i samorządową wzajemnie warunkujące się lub uzupełniające, wzmacniające wzajemnie oddziaływanie na rozwój regionalny, których realizacja jest kluczowa zarazem ze względu na strategiczne cele rozwojowe rządu, jak i samorządu.

Przedsięwzięcia komplementarne nie powinny być ze sobą sprzeczne oraz wzajemnie się powielać. Mogą one charakteryzować się następującymi powiązaniem:

1. przedsięwzięcia mogą się uzupełniać przestrzennie lub zakresami przedmiotowymi, a osiągnięcie zakładanych efektów jednego przedsięwzięcia nie jest uzależnione od realizacji drugiego;
2. jedno z przedsięwzięć stanowi dopełnienie drugiego i bez jego realizacji nie zostaną osiągnięte przewidywane efekty tego drugiego przedsięwzięcia;
3. przedsięwzięcia wzajemnie się dopełniają i żadne z nich nie osiągnie swoich efektów bez realizacji drugiego.

Ze względu na łączenie różnych środków dla realizacji przedsięwzięć priorytetowych, ich sposób realizacji może zakładać:

- o uzgodnienie wspólnego systemu wdrażania dla realizacji przedsięwzięcia wspólnego i przekazanie wskazanej w kontrakcie wspólnej instytucji wdrożeniowej środków z różnych źródeł (montaż finansowy dla realizacji przedsięwzięcia wspólnego),
- o przeniesienie całej lub części odpowiedzialności za realizację przedsięwzięcia wspólnego na samorząd województwa, a co za tym idzie przekazanie mu całości lub części zadań krajowych związanych z realizacją wspólnych przedsięwzięć oraz środków z budżetu państwa na realizację przedsięwzięcia (samorząd województwa może realizować przedsięwzięcie sam, albo poprzez regionalną instytucję wdrażającą),

---

<sup>30</sup>Na podstawie ekspertyzy A. Mikołajczyka, R. Matczaka i M. Sobolew: *Zasady zamierania i konstrukcja Kontraktu wojewódzkiego w Polsce od 2010 r.*, opracowana na potrzeby KSRR.

- o oddzielnie finansowanie i realizację przedsięwzięć wspólnych poprzez podzielenie odpowiedzialności między rząd i samorząd województwa za realizację przedsięwzięcia (oddzielne etapy, oddzielny zakres realizacji przedsięwzięcia) z możliwością dofinansowania przez rząd części przedsięwzięcia wspólnego realizowanego przez stronę samorządową,
- o oddzielne finansowanie i realizację przedsięwzięć komplementarnych poprzez uzgodnienie zakresu zadań, wkładu finansowego oraz sposobu realizacji po stronie samorządowej i rządowej (z możliwością dofinansowania przez rząd przedsięwzięcia komplementarnego realizowanego przez stronę samorządową).

W związku z powyższym w kontrakcie terytorialnym strona rządowa i samorządowa ustalają następujące elementy systemu realizacji:

- o zakres odpowiedzialności za realizację wspólnych i komplementarnych przedsięwzięć, w tym, jeśli taki przypadek zachodzi, zakres zadań przekazanych z poziomu krajowego na regionalny w celu realizacji wybranych przedsięwzięć,
- o zakres i sposób finansowania danego przedsięwzięcia przez strony kontraktu,
- o opis sposobu jego realizacji, w tym opis instrumentów służących realizacji przedsięwzięć priorytetowych.

W przypadku przedsięwzięć komplementarnych niezbędne jest również wskazanie w kontrakcie sposobu, w jaki realizacja przedsięwzięć po obu stronach wzajemnie się warunkuje lub uzupełnia np. poprzez określenie etapów realizacji danych zadań.

Przedsięwzięcia priorytetowe mogą być realizowane przez następujące instrumenty, których dobór zależy od rodzaju przedsięwzięcia:

- o odrębne projekty (duże projekty inwestycyjne np. transportowe, projekty kluczowe),
- o grupy projektów (zespół projektów ściśle powiązanych ze sobą np. budowa parku naukowo-technologicznego obejmująca budowę odpowiedniej infrastruktury technicznej, jak i wsparcie dla tworzenia powiązań między uczelniami a przemysłem),
- o priorytety z określonym systemem wdrażania (np. modernizacja systemów zarządzania w administracji – priorytet, który może być realizowany przez różne projekty wybrane w drodze konkursu przez wybrane instytucje wdrożeniowe, jak i przez projekty własne jednostek administracji),
- o programy (np. programy walki z bezrobociem).

Informacje dotyczące sposobu wdrażania tych instrumentów przygotowywane w trakcie opracowania listy przedsięwzięć priorytetowych i negocjowanych przez stronę rządową i samorządową muszą być na tyle wystarczające, by umożliwić ocenę skuteczności wyboru danego instrumentu dla realizacji przedsięwzięcia w trakcie negocjacji. W szczególności, opis ten powinien zawierać system wdrażania danego instrumentu ze wskazaniem instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie danego przedsięwzięcia.

Wdrażanie przedsięwzięć priorytetowych może odbywać się w następujący sposób:

- o bezpośrednio przez strony kontraktu (realizujące projekt własny lub jako lider konsorcjum realizującego wspólnie określony projekt lub grupę projektów),
- o przez wyznaczone do tego inne instytucje wdrażające.

W tym drugim przypadku, instytucje odpowiedzialne za wdrażanie przedsięwzięć priorytetowych podlegają, zgodnie z zapisami KSRR, audytowi instytucjonalnemu. Ze względu na konieczność określenia wysokości i źródeł finansowania przedsięwzięć priorytetowych w kontrakcie niezbędne

jest wskazanie również, czy dane przedsięwzięcie będzie realizowane w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

W przypadku programów lub części programów (priorytetów) wskazany powinien być również sposób wdrażania tych instrumentów np. poprzez określenie sposobu naboru projektów. W tym przypadku niezbędne jest również wskazanie beneficjentów danych programów/części programów.

### **Relacje między instrumentami realizacji kontraktu a istniejącymi instrumentami służącymi realizacji krajowych i wspólnotowych polityk rozwoju**

Przedsięwzięcia priorytetowe, uzgodnione i zapisane w kontrakcie, realizowane są w ramach krajowej polityki regionalnej spinającej rozproszone środki finansowe służące realizacji różnych krajowych polityk rozwoju ukierunkowanych terytorialnie, polityk wspólnotowych realizowanych na poziomie krajowym i regionalnym w odniesieniu do różnych obszarów oraz polityki rozwoju regionalnego realizowanej na poziomie województwa.

W związku z powyższym wykorzystanie tych środków na cele terytorialne zaprogramowane jest w różnych dokumentach wdrożeniowych:

- w programach rozwoju przygotowywanych przez różnych ministrów resortowych dla realizacji celów strategii rozwoju przygotowywanych dla danej polityki, w takim zakresie, w jakim realizują one cele polityki regionalnej,
- w programach operacyjnych i częściach programów (priorytety i działania) finansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach polityki spójności UE w takim zakresie w jakim służą one realizacji celów krajowej polityki regionalnej,
- w programach operacyjnych lub częściach programów finansowanych ze środków unijnych w ramach innych niż polityka spójności polityki unijnych, w takim zakresie, w jakim realizują one cele ukierunkowane terytorialnie (np. finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszaru Wiejskich),
- w programach, priorytetach z określonym systemem wdrażania, grupach projektów lub odrębnych projektach finansowanych ze środków krajowych lub innych niż fundusze unijne środków zagranicznych uzgodnione w trakcie negocjacji kontraktu (które nie mieszczą się w ww. kategoriach).

W związku z powyższym, instrumenty realizacji kontraktu (i poszczególnych przedsięwzięć) mieszczą się, jak na razie<sup>31</sup>, w różnych systemach realizacji poszczególnych polityk, zapisanych w poszczególnych dokumentach strategicznych, jak i w dokumentach wdrożeniowych, programujących wsparcie dla polityk rozwoju. W efekcie instrumenty te podlegają różnym wymogom prawa wspólnotowego i krajowego dotyczącym systemu monitorowania, kontroli, ewaluacji itd., jak i ich systemy wdrażania (np. procedury naboru projektu) są już często z góry określone, w innych niż kontrakt dokumentach.

Szczególne znaczenie ma tu polityka spójności UE, która ze względu na cele, jakie sobie stawia, oraz ilość środków przeznaczonych dla Polski na okres 2007-2013, jest obecnie jednym ze znaczących źródeł finansowania rozwoju regionalnego. Wylączenie środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z finansowania polityki regionalnej w obecnej chwili prowadziłoby do fragmentaryzacji działań skierowanych na rozwój regionalny ograniczając możliwości osiągania efektów synergii poprzez integrację różnych rozproszonych działań dla realizacji wspólnych celów. Ze względu na to niezbędne jest określenie jasnych relacji między

---

<sup>31</sup> Planowane jest zintegrowanie różnych instrumentów realizacji polityki regionalnej w zintegrowanych programach rozwoju regionalnego po 2013 roku.

polityką spójności UE a krajową polityką regionalną w zakresie realizacji wspólnych celów i działań.

Przy dofinansowaniu przedsięwzięć priorytetowych ze środków polityki spójności będą one poddane rygorom tej polityki. W przypadku gdy przedsięwzięcia priorytetowe wpisując będą się w cele, priorytety/działania przewidziane w poszczególnych krajowych i regionalnych programach operacyjnych, ich system realizacji (np. procedury naboru projektów, system wdrażania) i sposób finansowania (np. progi dofinansowania, sposób przekazywania środków) podlegać będzie wymogom rozporządzeń i postanowień dokumentów programowych (i innych dokumentów służących realizacji polityki spójności w Polsce np. wytycznych). W szczególności dotyczy to listy projektów kluczowych, które w dużej mierze odpowiadać mogą przedsięwzięciom priorytetowym. W związku z tym, należy podkreślić, że w trakcie negocjacji kontraktu następować mogą uzgodnienia dotyczące projektów kluczowych (np. dotyczące zakresu przedsięwzięć służących realizacji projektów kluczowych, sposobu ich realizacji) pod warunkiem, że służyć będą one usprawnianiu ich realizacji i nie będą naruszać podpisanych już umów.

Sposób realizacji kontraktu nie powinien również nakładać na strony dodatkowych, nadmiernych obowiązków w stosunku do tych, już istniejących oraz nie może naruszać postanowień istniejących już kontraktów wojewódzkich.

#### **KWESTIE SYSTEMOWE**

W celu operacjonalizacji realizacji kontraktu niezbędne jest ustalenie minimalnych standardów, jakie powinien spełniać jego system realizacji i jakie powinny wypełniać podmioty odpowiedzialne za realizację przedsięwzięć priorytetowych zapisanych w kontrakcie, w szczególności w zakresie wdrażania, monitorowania, ewaluacji i kontroli realizacji kontraktu.

Minimalne standardy określone dla systemu realizacji kontraktu nie powinny naruszać innych zobowiązań wynikających z przepisów wspólnotowych i krajowych dotyczących wdrażania działań prorozwojowych finansowanych ze środków unijnych i krajowych środków budżetowych, lecz stanowić wspólny mianownik dla wszystkich przedsięwzięć priorytetowych realizowanych w ramach polityki regionalnej w oparciu o kontrakt terytorialny.

#### **System monitorowania realizacji kontraktu**

System monitorowania realizacji kontraktu terytorialnego jest elementem systemu monitorowania polityki regionalnej, w związku z czym działa on zgodnie z *Założeniami systemu monitorowania polityki regionalnej*. System monitorowania kontraktu zapewnia wypełnianie zobowiązań płynących z kontraktu, w tym realizacji celów i przedsięwzięć wyznaczonych w odniesieniu do poszczególnych obszarów strategicznej interwencji określonych w kontrakcie (monitorowanie rzeczowe) oraz pełnej absorpcji zakontraktowanych środków (monitorowanie finansowe). Mierzeniu postępu realizacji kontraktów terytorialnych w ujęciu rzeczowym i finansowym służą wskaźniki rzeczowe i finansowe wyznaczone w kontrakcie dla poszczególnych przedsięwzięć priorytetowych. Monitorowanie postępu realizacji kontraktów terytorialnych służy również jako podstawa do podziału rezerwy efektywnościowej.

W związku z tym, że kontrakt realizowany jest przez różne instrumenty, konieczna jest koordynacja procesów monitorowania odnoszących się do różnych instrumentów, z różnym systemem wdrażania i opartych o różne wymogi w stosunku do organizacji i przebiegu tego procesu. W związku z tym niezbędne jest ustalenie standardów/minimalnych wymogów w stosunku do procesu monitorowania, które pozwalałyby zsynchronizować różne systemy monitoringu, tak aby możliwe było uzyskanie zbieżnych danych z tych systemów, pozwalających na ocenę postępów realizacji polityki regionalnej. Posłużą temu działania podejmowane w ramach celu 3 KSRR dotyczące ustandaryzowania procesów monitorowania w ramach Programu stałego podnoszenia zdolności administracji publicznej do planowania i zarządzania rozwojem,

przyczyniające się do realizacji „Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski” – dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.

System monitorowania realizacji kontraktu spełnia następujące minimalne standardy:

- o monitorowanie odbywa się w oparciu o wskaźniki rzeczowe i finansowe wyznaczone w kontrakcie dla poszczególnych przedsięwzięć priorytetowych,
- o w kontrakcie określona jest wartość bazowa i docelowa wskaźników oraz terminy ich osiągania,
- o system pozwala na bieżące monitorowanie postępu w realizacji wskaźników przez instytucje odpowiedzialne za realizację kontraktu,
- o monitorowanie oparte jest o sprawozdawczość realizowaną na wszystkich poziomach wdrażania kontraktu,
- o sprawozdawczość realizowana jest terminowo i cyklicznie (ze względu na obowiązek przygotowania rocznych raportów na temat polityki regionalnej i przestrzennej).

### **System kontroli realizacji kontraktu**

System kontroli realizacji kontraktu terytorialnego oparty jest o krajowy system kontroli, na który składają się zadania takich podmiotów jak: regionalne izby obrachunkowe, Minister Finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, izby skarbowe. Proces kontroli przebiega zgodnie z krajowymi zasadami przeprowadzania kontroli wydatkowania środków publicznych.

Szczególna rola w tym systemie przypada Wojewodzie, który pełni w stosunku do samorządu województwa rolę kontrolno-nadzorczą zgodnie z ustawowymi kompetencjami. W przypadku przekazywania samorządowi województw środków finansowych na realizację zadań wynikających z kontraktu, Wojewodzie może być powierzone zadanie przeprowadzania kontroli w zakresie prawidłowego wykorzystania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa.

### **System ewaluacji realizacji kontraktu**

Ewaluacja realizacji kontraktu przebiega w ramach systemu ewaluacji polityki regionalnej w ramach działań podejmowanych przez system obserwatoriów, jak w ramach systemu ewaluacji polityk publicznych, w tym w zakresie ich oddziaływania terytorialnego, funkcjonujący w ramach instytucji publicznych zaangażowanych w realizację polityk rozwoju zgodnie z „Załoženiami systemu zarządzania rozwojem Polski” – dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r. oraz projektu „Systemu zarządzania rozwojem - podręcznik metodologiczny” z września br., przygotowanego przez MRR.

Krajowa Jednostka Oceny oraz inne jednostki ewaluacyjne umiejscowione w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, a także inne jednostki ewaluacyjne zlokalizowane w strukturach urzędów marszałkowskich i w poszczególnych resortach, realizując badania ewaluacyjnych oceniające efekty terytorialne prowadzonych polityk publicznych powinny w nich uwzględniać wpływ przedsięwzięć priorytetowych realizowanych w ramach kontraktu terytorialnego na rozwój regionalny.

## **ZASADY FINANSOWANIA REALIZACJI KONTRAKTU**

### **Zagadnienia ogólne**

Przedsięwzięcia priorytetowe wynegocjowane i zapisane w kontrakcie terytorialnym finansowane są ze środków finansowych pochodzących z różnych źródeł i pozostających do dyspozycji różnych dysponentów. Obejmują one:

- o środki publiczne krajowe, pozostające w dyspozycji MRR (w tym pochodzące z UE i od innych donorów),

- środki pozostające w dyspozycji ministrów właściwych (w tym pochodzące z funduszy UE),
- środki publiczne jednostek samorządu terytorialnego z obszaru danego województwa przystępujących do kontraktu terytorialnego,
- środki międzynarodowych instytucji finansowych,
- inne środki publiczne podmiotów przystępujących do kontraktu terytorialnego,
- środki prywatne.

Zaangażowanie środków rządowych w każdym zawartym kontrakcie nie powinno przekroczyć 60%, co oznacza konieczność zmobilizowania na poziomie regionalnym kolejnych 40% środków. Poszczególne przedsięwzięcia mogą być finansowe w różnym stopniu przez obie strony kontraktu przy zachowaniu tych procentowych pułapów na poziomie całego kontraktu. Zobowiązania finansowe zawarte w kontrakcie powinny odnosić się wyłącznie do środków pozostających w dyspozycji Stron (tj. rządu i samorządu województwa) przy szacunkowym wskazaniu finansowego udziału innych podmiotów.

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

W przypadku, gdy sposób realizacji danego przedsięwzięcia ustalony w trakcie negocjacji kontraktu zakłada przekazywanie środków z budżetu państwa samorządowi województw lub z budżetu państwa/samorządu województwa innym jednostkom odpowiedzialnym za realizację przedsięwzięcia wskazanym w kontrakcie, środki te przekazywane są zgodnie z zasadą warunkowości. Dodatkowym źródłem dofinansowania przedsięwzięć priorytetowych jest rezerwa efektywnościowa, która stanowi instrument podnoszenia efektywności działań służących rozwojowi regionalnemu.

#### **PRZEBIEG NEGOCJACJI KONTRAKTU TERYTORIALNEGO**

Na podstawie analizy trendów rozwojowych i efektywności polityki regionalnej państwa MRR określi w konsultacji z województwami liczbę kontraktów terytorialnych<sup>32</sup> oraz czas ich trwania.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, we współpracy z innymi członkami rządu i zarząd województwa we współpracy z innymi podmiotami regionalnymi, na podstawie KSRR oraz strategii rozwoju województwa przygotowują listę celów szczegółowych oraz przedsięwzięć priorytetowych, mających największe znaczenie dla rozwoju terytorium objętego kontraktem. W trakcie tego procesu strona rządowa uwzględnia również wyniki analizy regionalnych potencjałów rozwojowych<sup>33</sup>. Jednocześnie strony określają limit środków finansowych, które zamierzają zaangażować w realizację kontraktu, ze wskazaniem ich źródeł (środki budżetu państwa, w tym pochodzące z procesu „terytorializacji”, środki UE, inne środki publiczne pozostające w dyspozycji Rządu).

Lista celów oraz działań jest zatwierdzana przez Sejmik Województwa, który upoważnia Zarząd do podejmowania zobowiązań finansowych w tym zakresie. Na tej podstawie przyjmowane są odrębnie instrukcje negocjacyjne obejmujące także zagadnienia finansowe.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, lub członek Kierownictwa MRR przez niego wyznaczony prowadzi negocjacje kontraktu jako przewodniczący rządowej grupy negocjacyjnej.

<sup>32</sup> Zakłada się, iż do roku 2013 funkcjonować będzie 16 wojewódzkich kontraktów terytorialnych, stopniowo jednak ich liczba może być uzupełniana. Od roku 2010 zostanie wdrożony pilotaż dla określenia najbardziej efektywnych metod zawierania i realizacji kontraktów terytorialnych.

<sup>33</sup> Potencjały rozumiane jako pożądane kierunki rozwoju wskazane w wyniku prospektywnej, wieloaspektowej analizy poprzez identyfikację mocnych stron (przewag konkurencyjnych) danego terytorium w kontekście gospodarczych trendów rozwojowych, umożliwią ustalenie proponowanego zakresu interwencji na danym terytorium w okresie obowiązywania kontraktu.

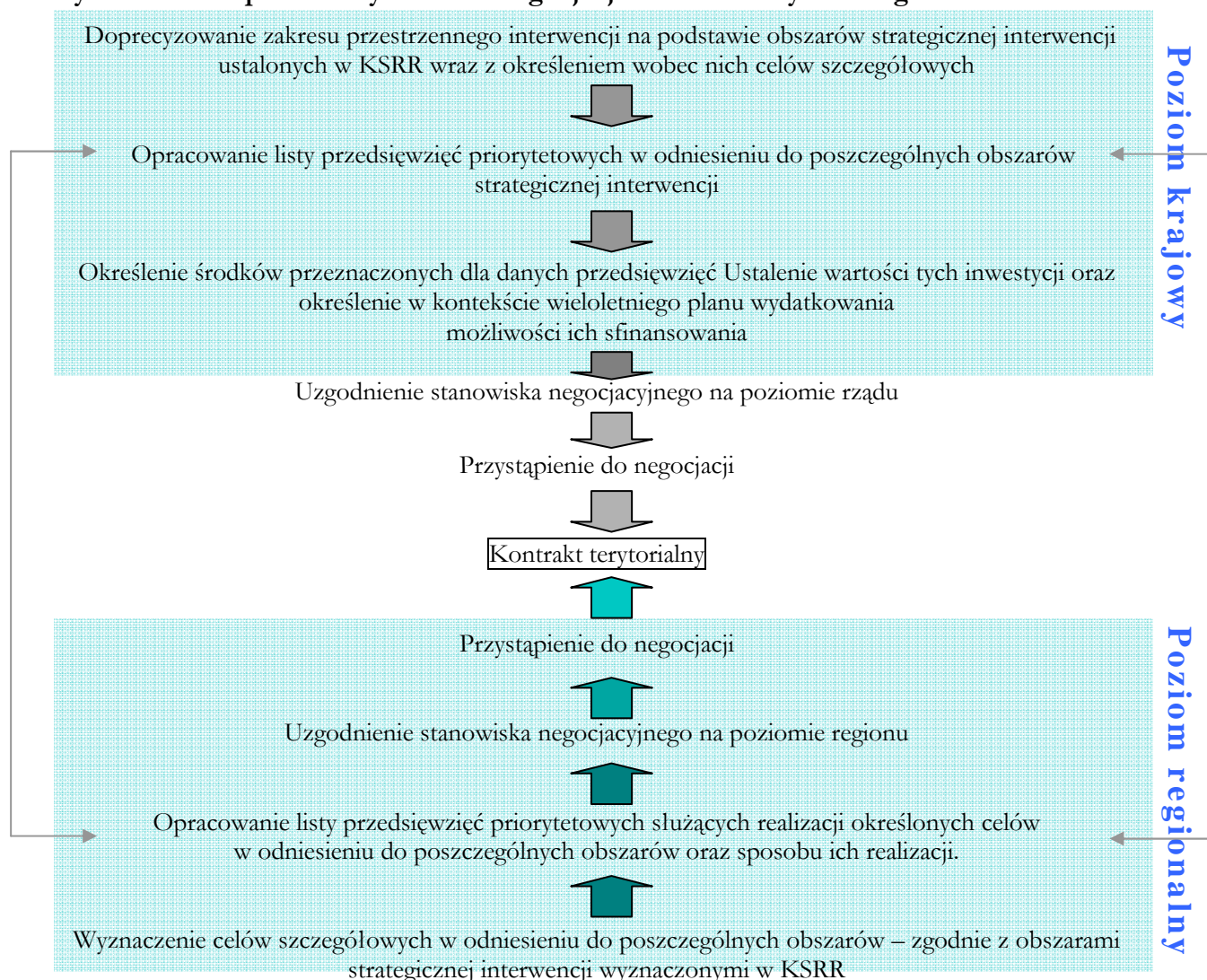


Przewodniczącym samorządowej grupy negocjacyjnej jest marszałek województwa lub członek zarządu województwa przez niego upoważniony.

Ostateczny kształt kontraktu jest wynikiem wymiany stanowisk między Stronami. Proces ten co do zasady nie przekracza 4 miesięcy. Przygotowania do negocjacji kontraktu po stronie Rządu oraz po stronie samorządu województwa powinny przebiegać równoległe i nie przekraczać okresu 6 miesięcy. Szczegółową procedurę negocjacji kontraktów terytorialnych opracowuje w drodze wytycznych minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

Ilustracja powyższej procedury została przedstawiona w formie poniższego rysunku.

**Rysunek 1. Uproszczony schemat negocjacji kontraktu terytorialnego**



Źródło: Opracowanie własne MRR.

## 6. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej

### Ogólna sytuacja społeczno-gospodarcza

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

- W latach 2004-2007 średnie roczne tempo wzrostu produktu krajowego brutto (w cenach stałych) kształtowało się na poziomie 5,5%. W omawianym okresie najszybciej wzrastała z roku na rok wartość PKB w województwie mazowieckim – o 7,3%, a najwolniej w województwie warmińsko-mazurskim – o 2,9%. Tempo wzrostu PKB przewyższające średnią krajową – oprócz województwa mazowieckiego – odnotowano także w województwach: pomorskim i lubuskim (6,4%), kujawsko-pomorskim i wielkopolskim (5,7%) oraz śląskim i podkarpackim (5,6%). Natomiast w województwie śląskim tempo wzrostu PKB kształtowało się na poziomie średniej krajowej. W latach 2000-2007 **pogłębiły się dysproporcje** w poziomie produktu krajowego brutto w województwach. Udziały poszczególnych województw w generowaniu produktu krajowego brutto były wyraźnie zróżnicowane – w 2007 roku od 2,3% w województwach: opolskim, podlaskim i lubuskim do 21,7% w województwie mazowieckim (w 2000 roku od 2,4% w województwach: opolskim, lubuskim i podlaskim do 20,2% w województwie mazowieckim). W omawianym okresie cztery województwa – mazowieckie, dolnośląskie, małopolskie i pomorskie – zwiększyły swoje udziały w tworzeniu produktu krajowego brutto, udziały trzech województw nie zmieniły się (łódzkie, świętokrzyskie i wielkopolskie), a pozostałych dziewięciu województw zmniejszyły się.

Zmiany jakie zaszły nie były jednak na tyle silne, aby spowodować istotne przesunięcia pozycji tych województw w rankingu zamożności<sup>34</sup>. Najwyższy poziom PKB *per capita* w 2007 roku odnotowano w województwie mazowieckim, przekraczający przeciętną w kraju o 60,1% (w 2000 roku odpowiednio o 51,0%). Drugą lokatę zajęło województwo dolnośląskie. Poziom PKB *per capita* przekraczający przeciętną w kraju odnotowano również w województwach: śląskim oraz wielkopolskim. Niski poziom PKB *per capita* w latach 2000-2007 utrzymywał się w województwach: podkarpackim, lubelskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim – w kolejnych latach nieznacznie zmieniały się tylko ich lokaty. Czołowe pozycje niezmiennie zajmują województwa z dużymi aglomeracjami miejskimi, o wysokim poziomie rozwoju, generującymi szybszy wzrost gospodarczy<sup>35</sup>. Charakteryzują się one bardziej zróżnicowaną strukturą gospodarki, lepszą dostępnością komunikacyjną, większymi zasobami i wyższą jakością kapitału ludzkiego, większą atrakcyjnością inwestycyjną.

PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej (PPS) w stosunku do średniej UE-27 wzrósł w okresie od 2000 do 2007 roku z 48,3% do 57,6%. Konwergencja zewnętrzna<sup>36</sup> w tym okresie zachodzi także na poziomie województw, ale skala tych zmian jest zróżnicowana: od minus 0,2 p.p.<sup>37</sup> (zachodniopomorskie) do 14,3p.p. (mazowieckie). Mazowieckie, które w 2007 r. osiągnęło 87,1% średniej UE jest zdecydowanym liderem wzrostu, a kolejne cztery województwa: dolnośląskie, śląskie, wielkopolskie i pomorskie przekroczyły poziom 53%. W latach 2000-2007 stanowiły one grupę 5 najbogatszych województw i rozwijały się przeciętnie szybciej niż grupa 5 województw Polski Wschodniej, wśród których żadne nie przekroczyło poziomu 43% średniej UE. Wyraźnie widoczna jest najsłabsza pozycja zachodniopomorskiego w dłuższym okresie, które nieznacznie zaczyna odrabiać dystans do

<sup>34</sup> poziom PKB *per capita*

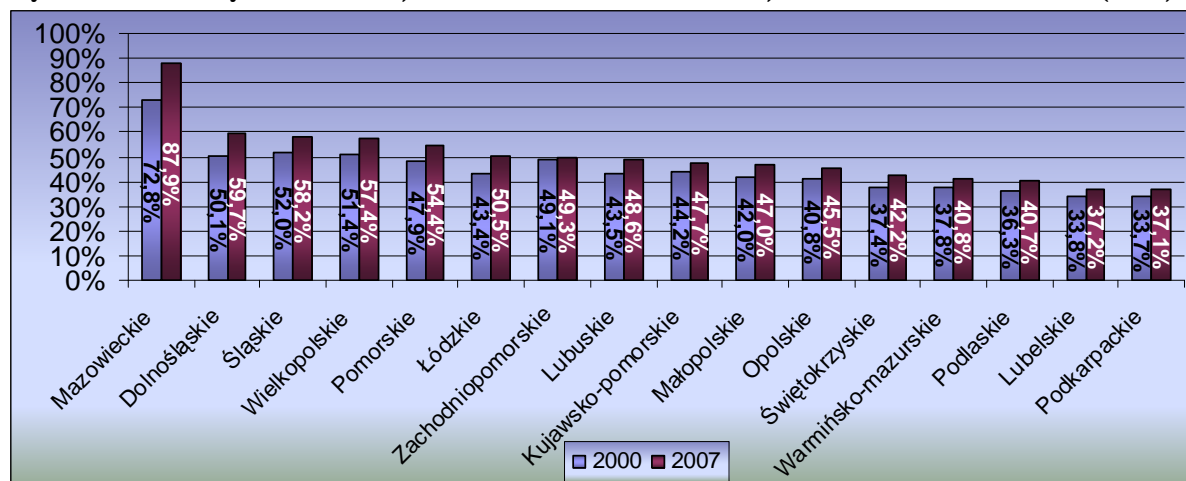
<sup>35</sup> Zgodnie z tendencją („duże miasta siłą napędową”) obserwowaną w krajach UE i OECD, Investing for Growth: Building Innovative Regions Background Report OECD, March 2009.

<sup>36</sup> Tj. zmniejszanie dystansu w poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do średniej unijnej.

<sup>37</sup> Punkty procentowe.

średniej UE (minus 0,2 p.p w latach 2000-2007, w stosunku do minus 1,8 p.p w latach 2000-2006). Zróżnicowanie PKB w Polsce na poziomie NTS 2 jest niższe od przeciętnego w UE-27<sup>38</sup>. Współczynnik dyspersji<sup>39</sup> w listopadzie 2006 r. wynosił dla UE27 28,9%, podczas gdy dla Polski 19,5%. Zarówno w latach 2000-2003, jak i po akcesji do UE grupa ww. pięciu najbogatszych województw rozwijała się przeciętnie szybciej niż grupa najbiedniejszych województw Polski Wschodniej. W konsekwencji dzielący regiony **dystans pogłębił się**.

**Wykres 1. Zmiany PKB w województwach na tle średniej UE w latach 2000-2007 (w %)**



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie danych Eurostat i GUS.

- Znacznie **bardziej zróżnicowane były procesy rozwojowe** na szczeblu 66 podregionów (NTS 3), które w latach 2000-2007 odnotowały wzrost PKB (w cenach bieżących). Najszybciej rozwijał się podregion legnicko-głogowski oraz podregiony-miasta i ich bezpośrednie otoczenie, za wyjątkiem m. Szczecin, który charakteryzowało (obok podregionów: starogardzkiego i jeleniogórskiego) najwolniejsze tempo wzrostu. W rezultacie w 2007 r. najwyższy poziom rozwoju gospodarczego (PKB *per capita*) notowano w Warszawie (305,1% średniej krajowej), Poznaniu (odpowiednio 202,2%), legnicko-głogowskim (168,8%) oraz Krakowie, Wrocławiu, Katowicach i Trójmieście (odpowiednio: 158,5%, 147,8% i po ok. 143%). Najuboższymi podregionami były nowosądecki i przemyski (56,5% i 57,3%) oraz puławski (58,9%). Fakt, że tylko 16 na 66 podregionów plasuje się powyżej średnich, dowodzi znaczącej asymetrii i zróżnicowania ich poziomu rozwoju gospodarczego<sup>40</sup>. Konsekwencją takiego zróżnicowania tempa rozwoju poszczególnych podregionów było dalsze pogłębienie istniejących dysproporcji, zarówno międzyregionalnych, jak i wewnątrzregionalnych. Na tle tych procesów wyłania się obszar o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>41</sup>, który stanowi 5 województw Polski Wschodniej. Bardziej mozaikowy obraz

<sup>38</sup> 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, łódzkie, 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 przyjąć 2003, należałoby zaliczyć lubuskie, opolskie i pomorskie do grupy doganiającej, zaś zachodniopomorskiego – do grupy słabnącej.

<sup>39</sup> 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*).

<sup>40</sup> Dysproporcje terytorialne Polski na poziomie NTS 3, są 6 co do wielkości w obszarze OECD i 4 w UE (po Belgii, Słowacji i Węgrzech). Według danych Eurostatu za 2006 Polska była 6 w UE (po Łotwie, Estonii, Węgrzech, Bułgarii i Słowacji), natomiast za 2005 rok 8 (po Łotwie, Węgrzech Estonii, Rumunii, Słowacji, Chorwacji i Bułgarii).

<sup>41</sup> Wyznacznikiem takiego obszaru jest średni poziom PKB z trzech ostatnich lat niższy niż 80 % średniego poziomu w kraju.

tych obszarów wylania się na poziomie podregionów, bowiem z jednorodnego zbioru 5 województw wyraźnie wyodrębniają się podregiony, związane z miastami wojewódzkimi (które są w relatywnie lepszej sytuacji) oraz dochodzi kilka słabszych podregionów położonych peryferyjnie w stosunku do ośrodków regionalnych w województwach mazowieckim, łódzkim, małopolskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim i opolskim.

- Zdolność do generowania wzrostu gospodarczego, zarówno na poziomie całego kraju jak i regionów, jest w dużym stopniu zależna od struktury gospodarki. W gospodarce kraju w latach 2000-2007 największy udział w generowaniu Wartości Dodanej Brutto (WDB) osiągały jednostki prowadzące działalność w zakresie handlu i napraw; hoteli i restauracji oraz transportu, gospodarki magazynowej i łączności, a najmniejszy jednostki w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie oraz rybactwie.

Jednostki prowadzące działalność w zakresie **handlu i napraw; hoteli i restauracji oraz transportu, gospodarki magazynowej i łączności** w 2007 roku wypracowały 27,1% krajowej WDB – mniej o 1,7 pp. w porównaniu do 2000 roku. W poszczególnych województwach udział tych jednostek w generowaniu WDB w 2007 roku kształtował się na poziomie od 23,0% w województwie dolnośląskim do 30,2% w województwie mazowieckim (w 2000 roku od 25,5% w województwie opolskim do 32,0% w województwie zachodniopomorskim). W 2007 roku wyższym odsetkiem jednostek w sekcjach: handel i naprawy; hotele i restauracje oraz transport, gospodarka magazynowa i łączności niż przeciętna w kraju – oprócz województwa mazowieckiego – charakteryzowały się także województwa: zachodniopomorskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, małopolskie oraz świętokrzyskie.

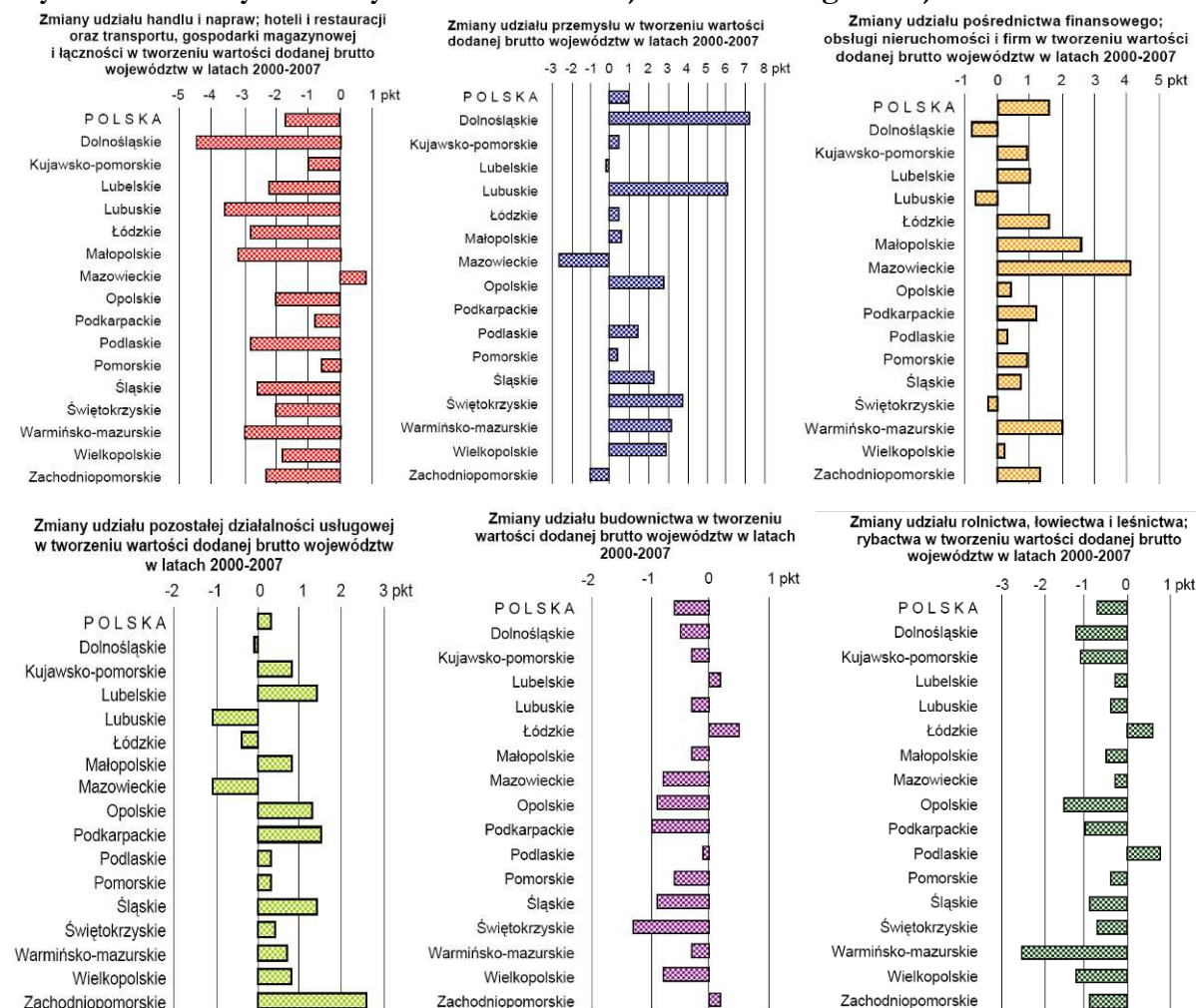
W 2007 roku jednostki prowadzące działalność w **przemysle** wypracowały 24,3% krajowej WDB. W porównaniu do 2000 roku wystąpił wzrost udziału przemysłu w generowaniu WDB o 1,0 pp. W przekroju województw w 2007 roku odnotowano znaczne zróżnicowanie udziału przemysłu – od 15,6% w województwie mazowieckim do 32,9% w województwie dolnośląskim (w 2000 roku od 18,2% w województwie mazowieckim do 30,1% w województwie śląskim).

Jednostki prowadzące działalność w **pośrednictwie finansowym; obsłudze nieruchomości i firm** w 2007 roku wypracowały 19,2% krajowej WDB – więcej o 1,6 pkt proc. w porównaniu z 2000 rokiem. W poszczególnych województwach udział jednostek pośrednictwa finansowego; obsługi nieruchomości i firm w tworzeniu WDB w 2007 roku kształtował się na poziomie od 12,6% w województwie świętokrzyskim do 28,2% w województwie mazowieckim (w 2000 roku od 12,9% w województwach: podkarpackim i świętokrzyskim do 24,1% w województwie mazowieckim).

W 2007 roku jednostki prowadzące **pozostałą działalność usługową** wypracowały 18,5% krajowej WDB – więcej o 0,3 pp. w porównaniu z 2000 rokiem. Największy udział pozostałej działalności usługowej w 2007 roku charakteryzował województwo lubelskie – 24,1%, a najmniejszy województwo śląskie – 15,9% (w 2000 roku najwyższy udział odnotowano w województwie podlaskim – 22,9%, a najniższy w województwie śląskim – 14,5%). W 2007 roku tylko w 5 województwach odnotowano udziały pozostałej działalności usługowej poniżej średniej krajowej – w grupie tych województw, oprócz śląskiego, były także województwa: wielkopolskie, mazowieckie, dolnośląskie i łódzkie (odpowiednio 16,7%, 16,9%, 17,6% i 18,2%).

Jednostki prowadzące działalność w **budownictwie** w 2007 roku wypracowały 6,5% krajowej WDB – o 0,6 pp. mniej w porównaniu do 2000 roku. W przekroju województw w 2007 roku udział jednostek budowlanych w generowaniu WDB kształtował się na poziomie od 5,4% w województwie mazowieckim do 7,5% w województwie małopolskim (w 2000 roku od 5,6% w województwie łódzkim do 8,5% w województwie świętokrzyskim).

## Wykres 2. Zmiany struktury Wartości Dodanej Brutto według rodzajów działalności

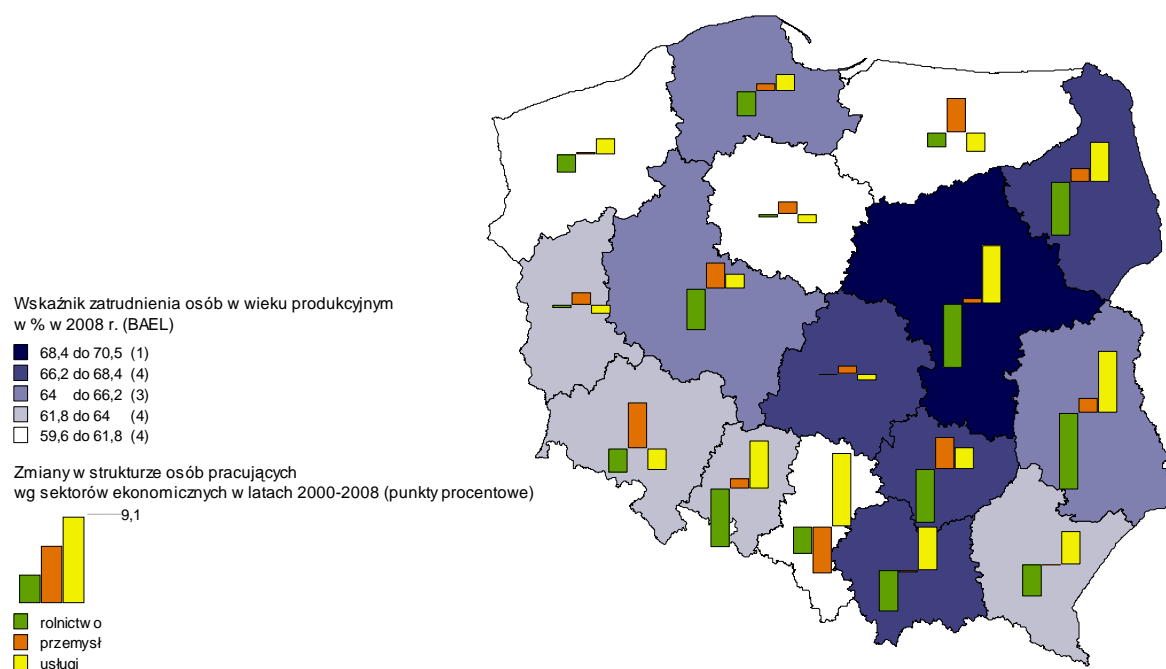


Źródło: Produkt Krajowy Brutto Rachunki regionalne w 2007 r., GUS, Katowice 2009.

Udział **rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa oraz rybactwa** w generowaniu WDB w 2007 roku wyniósł 4,3%. W porównaniu do 2000 roku wystąpił spadek udziału jednostek rolniczych o 0,7 pp. W poszczególnych województwach udziały jednostek rolniczych były znacznie zróżnicowane – w 2007 roku od 1,1% w województwie śląskim do 10,7% w województwie podlaskim (w 2000 roku od 2,0% w województwie śląskim do 10,3% w województwie warmińsko-mazurskim).

- Ważnym wyznacznikiem struktury gospodarki, poza strukturą WDB, jest struktura zatrudnienia. Istotne zmiany w tym zakresie miały miejsce w latach 2000-2008 – zwiększenie znaczenia sektora usług, zwłaszcza rynkowych, przy malejącej roli przemysłu i rolnictwa – przy czym nie zachodziły one w jednakowym tempie w poszczególnych regionach kraju.

**Mapa 1. Wskaźnik zatrudnienia i zmiany struktury pracujących według sektorów ekonomicznych według BAEL w latach 2000-2008 (przeciętne roczne)**



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

Proces przechodzenia zasobów siły roboczej z sektora rolniczego do sektorów przemysłu i usług przebiegał z różną intensywnością w poszczególnych regionach. Największą skalą tego zjawiska cechowały się regiony o najwyższym udziale pracujących w sektorze rolniczym, tj. cztery województwa Polski wschodniej, w których przekraczał on 20% w 2008 r.: lubelskie (29,6%), podlaskie (27,2%), świętokrzyskie (25,1%) i podkarpackie (22,8%). Udziały te w porównaniu z 2000 r. zmniejszyły się od prawie 6 do 9 pkt. proc. W tym samym przedziale spadek pracujących sektorze rolniczym nastąpił także w mazowieckim i opolskim.

W latach 2000-2008 wzrost udziału pracujących w sektorze II – przemyśle i budownictwie - miał miejsce w większości regionów (poza małopolskim, śląskim i podkarpackim), zarówno typowo rolniczych, jak i wysoko uprzemysłowionych, a najbardziej znaczący w województwach: dolnośląskim, warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim i wielkopolskim .

W sektorze III odnotowano zarówno przyrosty, jak i, wprawdzie niewielkie, ubytki odsetka pracujących w przekroju terytorialnym. W pięciu regionach nastąpił spadek udziału pracujących w usługach, w tym największy - w dolnośląskim i warmińsko-mazurskim (pozostałe to kujawsko-pomorskie, lubuskie i łódzkie). W pozostałych regionach udział zatrudnienia w usługach wzrastał, w tym najszybciej w województwach o najmniejszym udziale tego sektora w pracujących ogółem (podlaskie, lubelskie, podkarpackie) oraz w małopolskim.

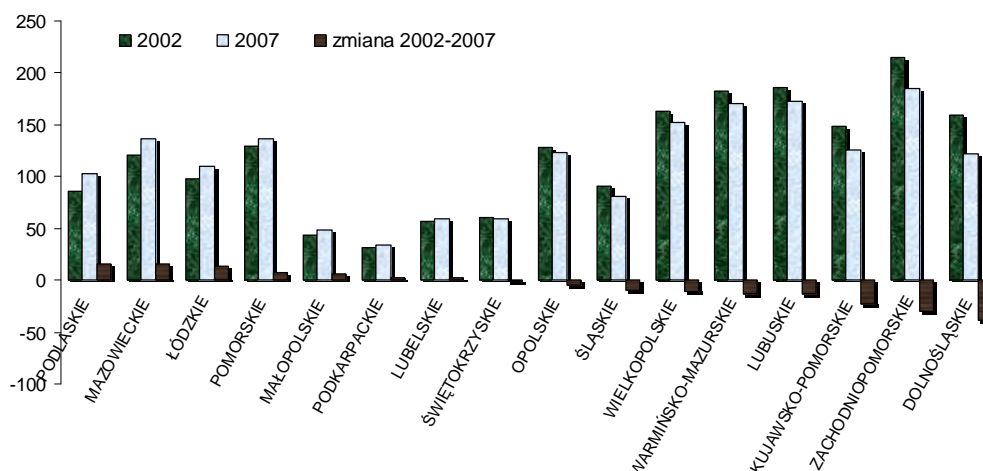
Zmiany struktury osób pracujących według sektorów ekonomicznych zachodzące w latach 2000–2008 polegające głównie na przechodzeniu z sektora I do branż pozarolniczych należy ocenić pozytywnie, natomiast w zbyt wolnym tempie przyrastała w tym okresie liczba miejsc pracy w usługach.

- Struktura produkcji wytworzonej w danym regionie ma decydujący wpływ na poziom notowanej tam produktywności (np. produktywność w rolnictwie jest 4-krotnie niższa niż w przetwórstwie przemysłowym i ponad 5-krotnie niższa niż w usługach rynkowych). Jednakże w ramach określonego rodzaju działalności występują także bardzo znaczne różnice w poziomie wydajności pracy między poszczególnymi regionami, np. WDB na 1 pracującego wytworzona w sektorze I w województwie podkarpackim w 2007 r. była ponad 5-krotnie



niższa niż w zachodniopomorskim. W pozostałych rodzajach działalności różnice między regionami były mniej drastyczne.

**Wykres 3. Wydajność pracy w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie oraz rybactwie mierzona WDB na 1 pracującego w latach 2002-2007, Polska=100**

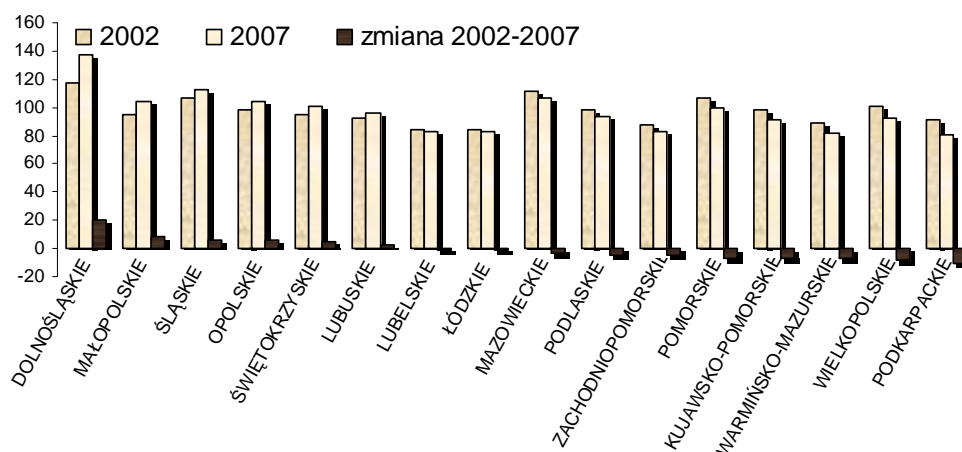


Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

Wzrost wydajności pracy w sektorze rolniczym w relacji do średniej krajowej zależał w pewnym stopniu od dotychczasowego jej poziomu - nastąpił on głównie w regionach o średniej i niskiej wydajności pracy; jednocześnie w kilku regionach mogących się chlubić wysokim poziomem rozwoju rolnictwa, nastąpił spadek wydajności (lubuskie, wielkopolskie, kujawsko-pomorskie).

Największy wzrost wydajności pracy w sektorze przetwórstwa przemysłowego w stosunku do średniej krajowej, przy czym należy podkreślić, że aż w 10 regionach wydajność ta uległa zmniejszeniu.

**Wykres 4. Wydajność pracy w przetwórstwie przemysłowym mierzona WDB na 1 pracującego w latach 2002-2007, Polska=100**

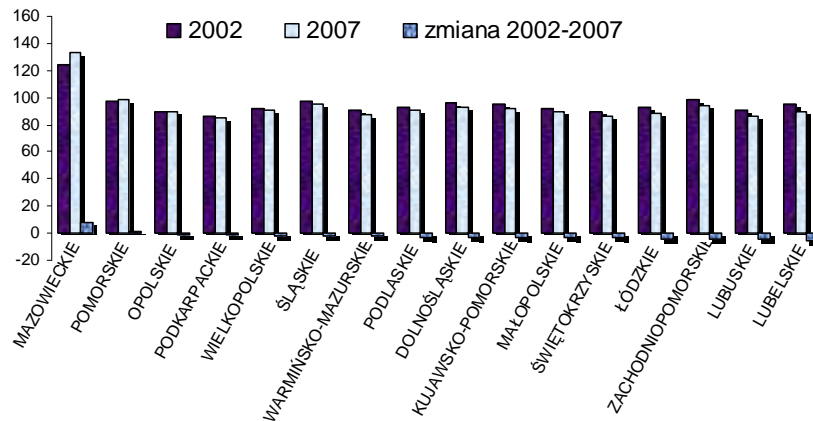


Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

W latach 2002-2007 największy wzrost wydajności pracy w usługach rynkowych – o ponad 35% przy średnim tempie ich wzrostu w kraju na poziomie prawie 27% - miał miejsce w województwie mazowieckim. Należy podkreślić fakt, że szczególnie w sektorze III, grupującym bardzo różnorodne usługi rynkowe i nierynkowe, poziom produktywności silnie zależy od rodzaju świadczonych usług. Rosnąca przewaga mazowieckiego w tym zakresie wynika w dużej mierze z największego w przekroju regionów udziału nowoczesnych usług o

wysokiej wartości dodanej, w tym zwłaszcza pośrednictwa finansowego, obsługi nieruchomości i firm (stanowiły one w 2007 r. ponad 30% w strukturze WDB wytworzonej w tym regionie), które to usługi cechują się wysoką rentownością i silną koncentracją terytorialną<sup>42</sup>.

**Wykres 5. Wydajność pracy w usługach rynkowych mierzona WDB na 1 pracującego w latach 2002-2007, Polska=100**



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

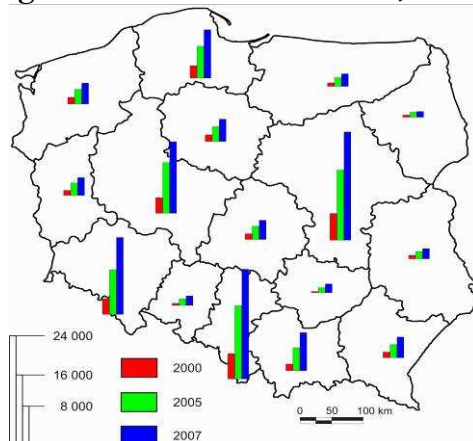
- Teza o koncentracji procesów rozwojowych znajduje odzwierciedlenie w regionalnych wskaźnikach eksportowych. W 2000 r. Polskę charakteryzował bardzo nierównomierny wewnętrzny rozkład eksportu, skupiający się w Warszawie, na Górnym Śląsku oraz w niektórych innych ośrodkach regionalnych (Wrocław, Trójmiasto), a także w miastach, które w latach 90-tych były miejscami inwestycji zagranicznych (np. Kwidzyn, Polkowice, Elbląg, Pila, Gorzów Wielkopolski). W ujęciu regionalnym 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 ościennych). Zmiany, jakie zaszły w latach 2000-2007 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 województw o największym znaczeniu w wywozie, wzrósł udział dolnośląskiego i śląskiego (które już w 2005 r. stało się największym województwem-eksporterem w Polsce). Zwiększał się także udział małopolskiego i co charakterystyczne świętokrzyskiego, mała zaś lubelskiego, łódzkiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. W efekcie świętokrzyskie przestało być najmniejszym eksporterem ustępując ostatnią 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-wschodnią<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Prawie 32% WDB generowanej w tych usługach przypadło na woj. mazowieckie.

<sup>43</sup> 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. Po 2000 roku wyraźnie wysoką dynamiką eksportu odznaczały się jednostki, w których funkcjonowały specjalne strefy ekonomiczne, np. walbrzyska, mielecka, tarnobrzaska, krakowska i kamiennogórska.



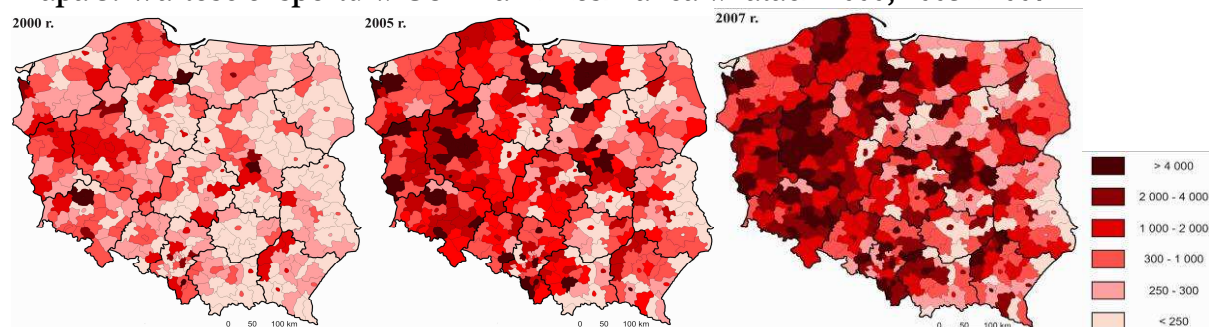
**Mapa 2. Wartość eksportu ogółem w USD w latach 2000, 2005 i 2007**



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 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.

**Mapa 3. Wartość eksportu w USD na 1 mieszkańca w latach 2000, 2005 i 2007**



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

### Procesy demograficzne, kapitał ludzki i kapitał społeczny

Polska jest szóstym najbardziej ludnym i jednocześnie względnie młodym krajem UE, który posiada najliczniejszą (wśród nowych państw członkowskich) siłę roboczą (38,1 mln mieszkańców na koniec 2008 r., z czego 1/2 to osoby poniżej 38 r.ż). Na każdych 100 mężczyzn przypada niemal 107 kobiet<sup>44</sup>.

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

- **większość** ludności **mieszka w miastach** (w 2008 r. wskaźnik urbanizacji – 61,1%), jednak następuje powolny lecz systematyczny **wzrost odsetka ludności mieszkającej na wsi** od

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.

<sup>44</sup> Problem zwiększonej feminizacji społeczeństwa jest bardziej obserwowalny w powiatach Polski Wschodniej.

38,1% w 2000 r. do 38,9% w 2008 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 (poza łódzką i śląską) polskich aglomeracjach. 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 wiejskich<sup>45</sup>. 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. Należy zwrócić także uwagę na znaczne obszary depopulacyjne województw: opolskiego i łódzkiego, na których niekorzystne trendy stanowią czynnik osłabiający ich endogeniczny potencjał.

- 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 całym okresie 2004-2008 przybyło ok. 161 tys. W 2008 r. osiągnęła ona ponad 26 mln osób. Odnotowuje się przy tym zmniejszającą się liczbę ludności w tym przedziale wiekowym w miastach na rzecz rosnącej na terenach wiejskich (udział ludności w wieku produkcyjnym zamieszkałej na wsi stanowił w 2008 r. 38%, wobec 36% w 1999r.). Towarzyszy temu zmniejszający się udział młodzieży (do 24 r.ż.) w populacji w wieku produkcyjnym.

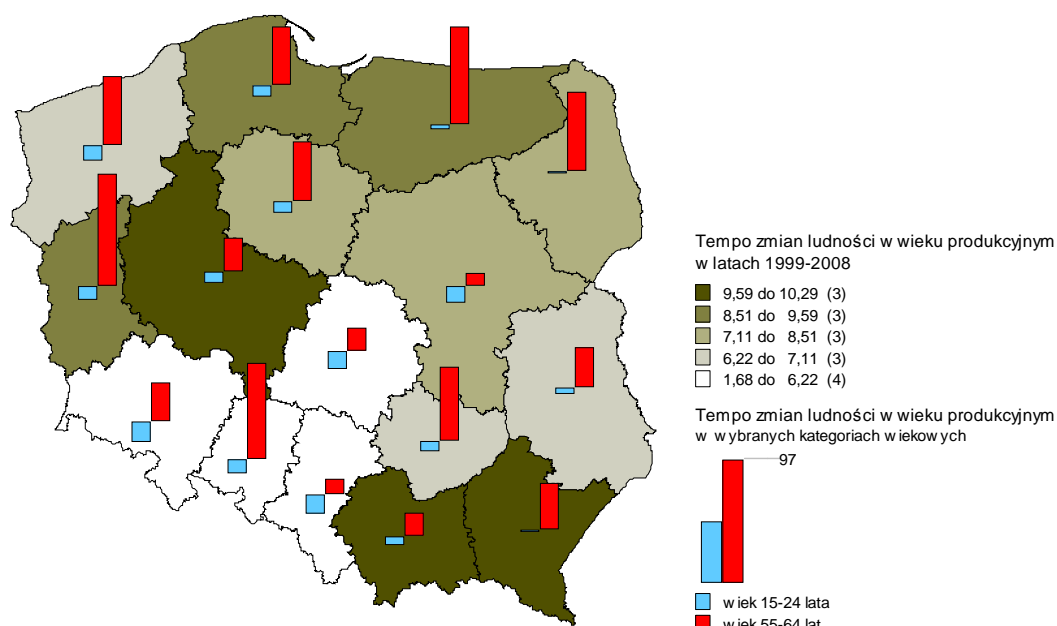
---

<sup>45</sup> W Polsce brak jest oficjalnej definicji obszarów wiejskich, istnieje jedynie metodologia ich wyodrębniania według rejestru TERYT na podstawie podziału terytorialnego kraju. Za obszary wiejskie uznaje się gminy wiejskie i część wiejską gmin miejsko-wiejskich. Zgodnie z tą metodologią, 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.

Funkcjonuje wiele definicji terenów miejskich i wiejskich. Nie istnieje powszechnie akceptowana wspólna definicja obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej. W związku z powyższym kraje UE stosują różne kryteria wyodrębniania obszarów wiejskich. Dla potrzeb porównań międzynarodowych najczęściej stosowana jest metodologia opracowana przez OECD, a rekomendowana również przez Eurostat.

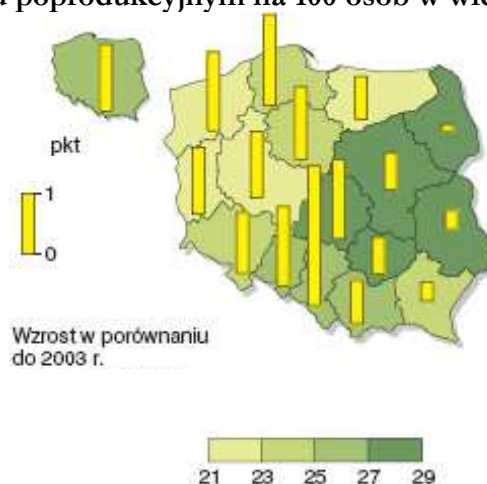
**Mapa 4. Tempo zmian populacji w wieku produkcyjnym w ujęciu regionalnym w latach 1999-2008 (w %)**



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

- Zwiększa się 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 osób więcej 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 5. Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2008 r.**



Źródło: Regiony Polski 2009, GUS.

- **Ogromna fala emigracji, w tym szczególnie osób młodych i dobrze wykształconych**, w 2007 r. ujemne saldo definitywnych migracji zagranicznych ogółem wyniosło 20,5 tys. osób (w 2008 r. ok. 15 tys.). Rekordową emigrację na pobyt stały odnotowano w 2006 roku (wzrost z około 20-25 tys. w latach wcześniejszych do 47 tys.), a saldo wyniosło wówczas minus 36 tys. Dodatkowo szacuje się, że w końcu 2008 r. na emigracji czasowej (powyżej 3 miesięcy) poza granicami Polski przebywało ok. 2,2 mln mieszkańców Polski (z czego ponad 1,9 mln w

Europie), głównie z województw Polski Wschodniej oraz śląskiego, dolnośląskiego i opolskiego, a także pomorskiego i małopolskiego. Jednocześnie systematycznie rośnie liczba imigrantów - z 7 tys. w 2003 r. do ok. 15,3 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 6. Intensywność migracji<sup>46</sup> zagranicznych w okresie przed i poakcesyjnym**

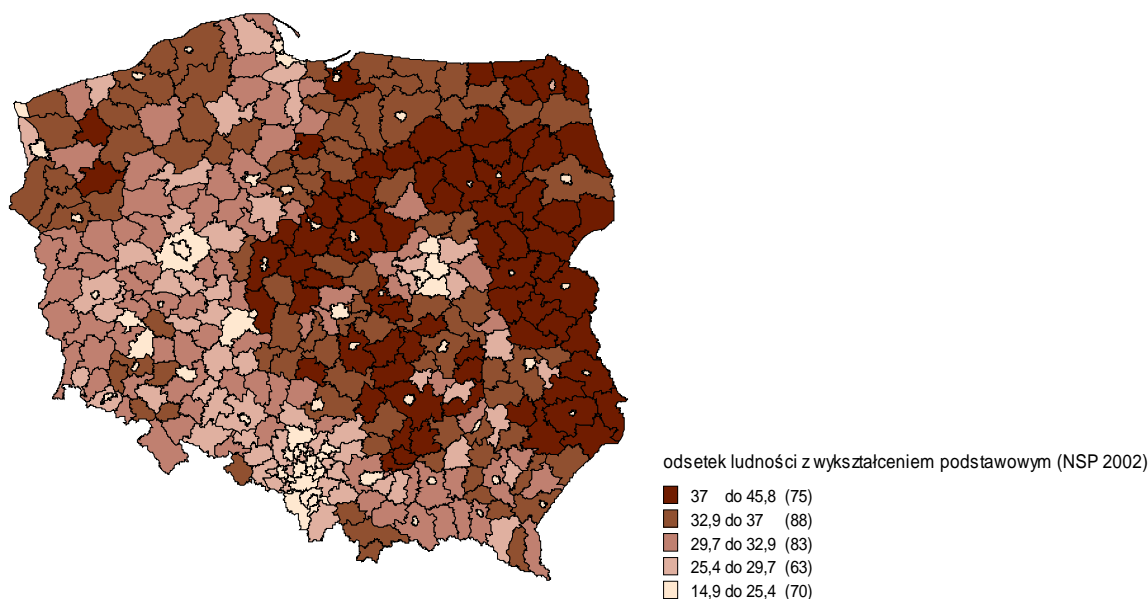


Źródło: Polska 2030 wyzwania rozwojowe, KPRM, 2009.

- 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 – 17,4 % (w 2008 r.), tj. na poziomie zbliżonym do Węgier i nieznacznie wyższym niż w Czechach czy na Słowacji. Problemem na niektórych obszarach pozostaje nadal niski poziom wykształcenia ich mieszkańców (najbardziej dotkliwy w województwach Polski Wschodniej: warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim oraz łódzkim) charakteryzujących się najwyższym odsetkiem osób z wykształceniem podstawowym.

<sup>46</sup> liczba migrantów na 100 mieszkańców danego województwa, okres przedakcesyjny obejmuje lata 2002-2004, poakcesyjny lata 2004-2006

**Mapa 7. Udział ludności z wykształceniem podstawowym w ludności ogółem w 2002 r. (Polska 28%)**



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR, GUS.

Największym ośrodkiem akademickim w Polsce jest Warszawa, z największą uczelnią – Uniwersytetem Warszawskim (56,0 tys. studentów). W roku akademickim 2008/2009 w 75 uczelniach w Warszawie i trzech jednostkach zamiejscowych kształciło się ponad 285,4 tys. studentów, w tym w 63 uczelniach niepublicznych i trzech jednostkach zamiejscowych – 127,7 tys. studentów. Studenci w Warszawie stanowili 14,8% ogółu studentów polskich uczelni. W roku akademickim 2008/2009 na studiach stacjonarnych kształciło się w Warszawie 124,9 tys. studentów (tj. 43,8% ogółu studentów w tym mieście)<sup>47</sup>. Poza Warszawą największe ośrodki akademickie to: Kraków, Wrocław, Poznań, Łódź, Lublin oraz Gdańsk i Katowice. Kształciło się w nich łącznie 43,3% ogółu studentów, przy czym studenci studiów stacjonarnych stanowią 51,5% ogółu studentów w tych ośrodkach akademickich.

Bardzo duża dynamika liczby szkół wyższych i studentów obserwowana w ostatniej dekadzie XX w. i w pierwszej pięciolatce XXI w. wyraźnie osłabła w ostatnich latach. O ile liczba szkół wyższych w roku akademickim 2008/2009 w porównaniu do roku akademickiego 2000/2001 wzrosła o 47,1%, to w porównaniu z rokiem ubiegłym tylko o 0,2%.

Miarą powszechności kształcenia są współczynniki skolaryzacji<sup>48</sup>. W okresie ostatnich osiemnastu lat współczynniki skolaryzacji w szkolnictwie wyższym wzrosły prawie czterokrotnie. Współczynnik skolaryzacji brutto wzrósł z 12,9 w roku akademickim 1990/1991 do 52,7 w roku akademickim 2008/2009, a netto – odpowiednio z 9,8 do 40,6.

W roku akademickim 2008/2009 najwięcej osób kształciło się na kierunkach ekonomicznych i administracyjnych, społecznych oraz pedagogicznych (były to również najbardziej popularne kierunki w roku 2000). W roku 2008 w porównaniu z rokiem poprzednim zmalało zainteresowanie kierunkami humanistycznymi, społecznymi, a także informatycznymi. Większym zainteresowaniem natomiast cieszyły się kierunki ekonomiczne i administracyjne oraz związane z architekturą i budownictwem.

<sup>47</sup> Dane bez szkół resortu obrony narodowej i resortu spraw wewnętrznych i administracji.

<sup>48</sup> Współczynnik skolaryzacji brutto jest to (wyrażony procentowo) stosunek wszystkich osób uczących się na danym poziomie do całej populacji (według stanu w dniu 31 grudnia) osób będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi kształcenia (19-24 lata). Współczynnik skolaryzacji netto to stosunek (procentowy) liczby studentów w nominalnym wieku kształcenia na danym poziomie do liczby ludności zdefiniowanej, jak przy współczynniku skolaryzacji brutto, czyli do całej populacji osób będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi kształcenia.



- Polska podobnie jak i inne nowe kraje członkowskie UE charakteryzuje się **niedostatecznym 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, skutkuje to **niskim poziomem aktywności społecznej** mierzonej dobrowolną przynależnością do organizacji społecznych. **Niski jest przy tym 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 2009 roku, w stosunku do roku 2008 wzrosła (z 47% do 54%) liczba osób deklarujących dobrowolną i bezinteresowną pracę dla dobra swojego środowiska lub potrzebujących. Nadal jednak jest to mniej niż w latach 2002–2006. Zaledwie 6% ankietowanych pracowało w ramach wolontariatu<sup>49</sup>. Polska zajmuje jedno z **ostatnich miejsc** wśród badanych krajów europejskich<sup>50</sup> **pod względem zaufania** do innych ludzi – prawie 12% respondentów deklarowało zaufanie do innych ludzi, podczas gdy odsetek ten jest ponad 4-krotnie wyższy w przodujących pod tym względem Danii czy Norwegii, przy średniej na poziomie 26,5%<sup>51</sup>.

**Sektor pozarządowy**<sup>52</sup>, zwany też III sektorem, klasyfikowany formalnie w systemie rachunkowości narodowej jako sektor instytucji niekomercyjnych (*non-profit institutions sector*<sup>53</sup>) charakteryzuje ponad 130 tys. zarejestrowanych podmiotów<sup>54</sup>. 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. mieszkańców<sup>55</sup>.

<sup>49</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej: Działalność społeczna Polaków. Komunikat z badań BS/10/2010, styczeń 2010, Warszawa.

<sup>50</sup> *European Social Survey*, 2008 r.

<sup>51</sup> Czapiński J., Panek T.(red.), 2009: *Diagnoza społeczna 2009*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego

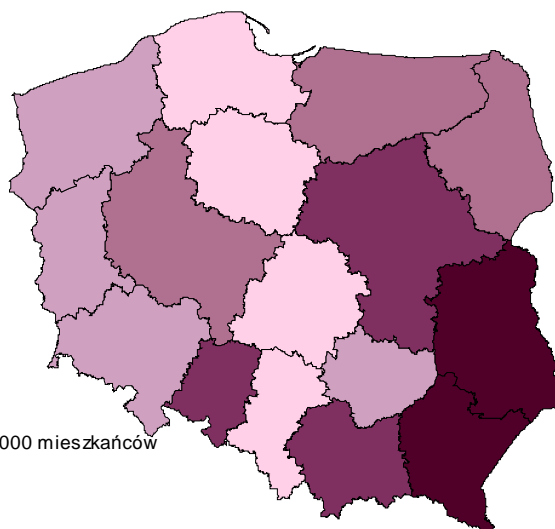
<sup>52</sup> Źródłem danych dot. instytucji pozarządowych jest Stowarzyszenie Klon/Jawor; dane z portalu [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) artykuły autorstwa M. Gumkowska, M. Herbst.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> koniec III kw. 2008 r.).

<sup>55</sup> Źródłem danych dot. instytucji pozarządowych jest Stowarzyszenie Klon/Jawor; dane z portalu [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) - artykuły autorstwa M. Gumkowska, M. Herbst.

**Mapa 8. Liczba fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych w województwach na 10 tys. mieszkańców w 2008 r.**



Liczba fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych na 1000 mieszkańców w 2008 r.

- 2,033 do 2,192 (2)
- 1,943 do 2,033 (3)
- 1,886 do 1,943 (3)
- 1,831 do 1,886 (4)
- 1,356 do 1,831 (4)

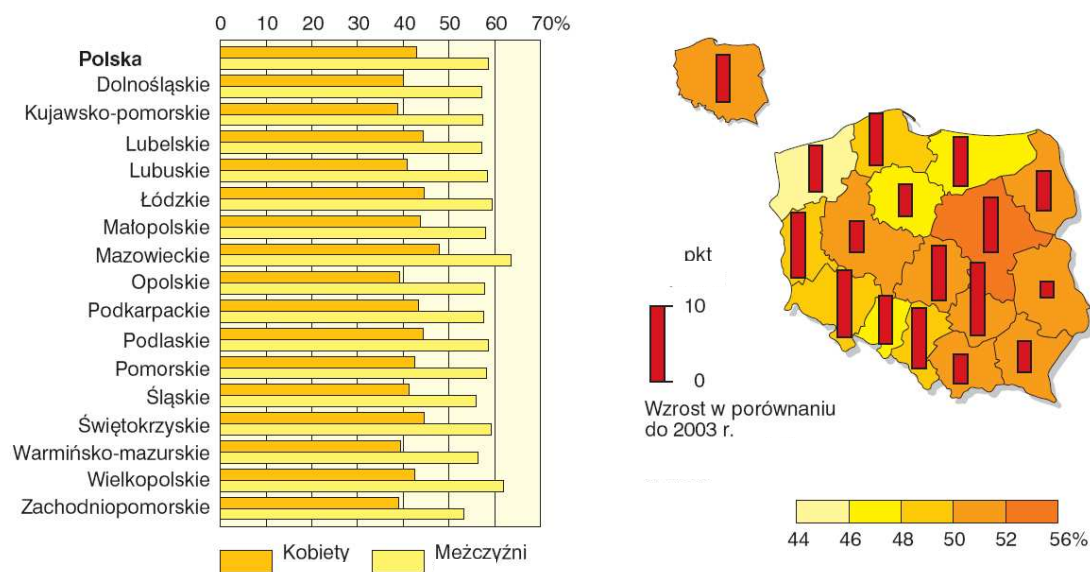
Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR, GUS.

### **Rynek pracy i problemy społeczne**

Sytuacja na rynku pracy jest ważnym elementem diagnozy stanu i tendencji rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest ona pochodną, między innymi, sytuacji gospodarczej, a sama warunkuje w znacznym stopniu różnego rodzaju problemy społeczne np. ubóstwo. Analiza tych kwestii prowadzi do następujących konkluzji:

- W latach 2004-2008 Polska charakteryzowała się jednym z najszybciej rosnących wskaźników zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym 15-64 lata na tle UE (wzrost o 7,5 p.p., po Bułgarii ze wzrostem o 9,8 p.p). Nadal jednak wskaźnik ten był niemal najniższy w UE (4. od końca w rankingu krajów UE-27): 59,2% w 2008 r., wobec 65,9% średnio w UE-27. Zatrudnienie osób w wieku produkcyjnym na poziomie powyżej 70% odnotowano w 2008 r. wyłącznie w województwie mazowieckim, przy czym dotyczyło to przede wszystkim Warszawy. Najniższym poziomem zatrudnienia (poniżej 60%) charakteryzowało się natomiast województwo zachodniopomorskie.

**Wykres 6. Wskaźnik zatrudnienia w wieku 16 lat i więcej wg BAEL w 2008 roku**



Źródło: Regiony Polski 2009, GUS.

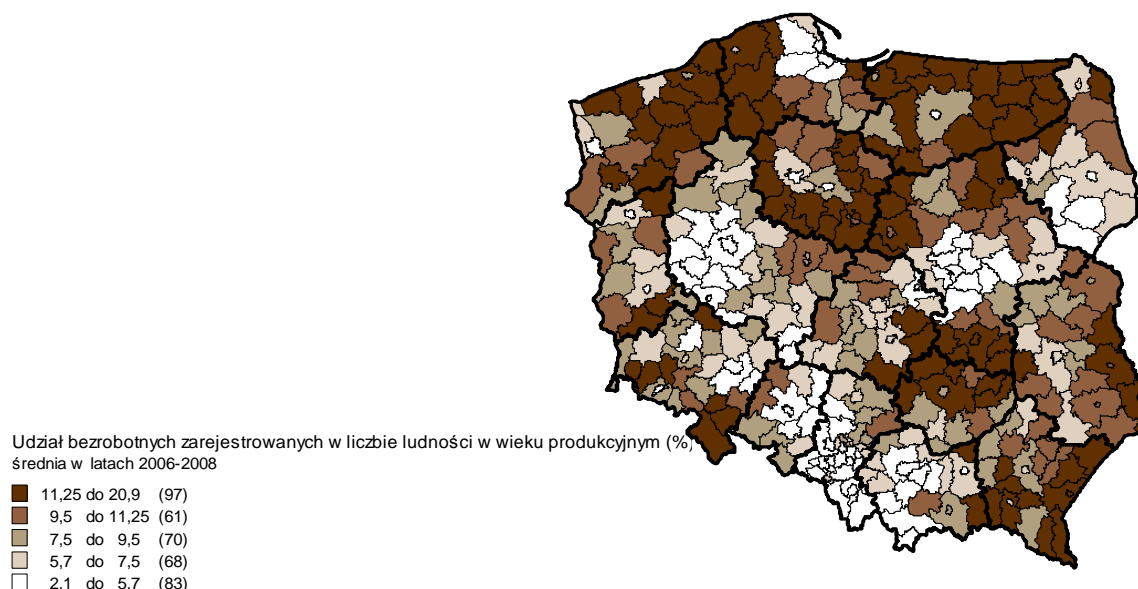
W kontekście tym niezwykle ważna jest również struktura pracujących wg sektorów ekonomicznych, której zmiany przedstawiono w części zawierającej ogólną charakterystykę sytuacji społeczno-gospodarczej.

- **niestabilność** regionalnych i lokalnych **rynków pracy**, z okresowymi gwałtownymi wzrostami **bezrobocia**, dotyczącego polskie społeczeństwo od początków transformacji i wahającego się od 1,1 mln bezrobotnych zarejestrowanych w końcu 1990 r. do 2,3 mln w 1999 r., 3 mln w 2004 r. i 1,5 mln w 2008 r.<sup>56</sup>. W niektórych regionach kraju (np. warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie czy kujawsko-pomorskie) stanowią oni znaczny odsetek osób w wieku produkcyjnym. Przy czym skala tego zjawiska jest bardzo zróżnicowana również w przekroju wewnątrzregionalnym np. województwo mazowieckie czy pomorskie.

<sup>56</sup> 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).



**Mapa 9. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (średnia w latach 2006-2008)**

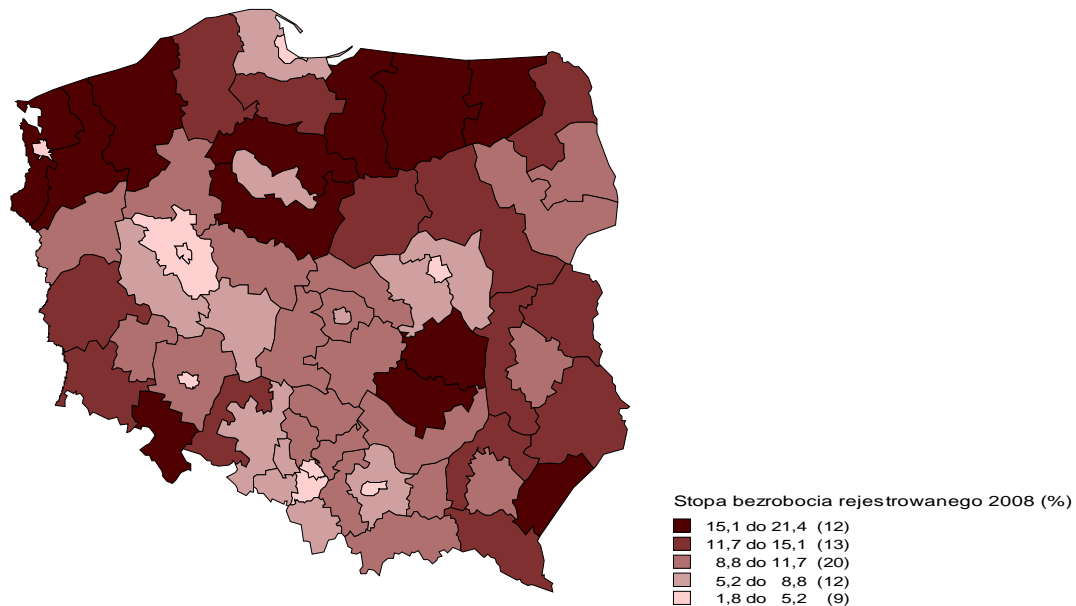


Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

Zjawisko bezrobocia w regionach Polski wskazuje na ogromne zróżnicowanie 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,<sup>57</sup> - 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, 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.

<sup>57</sup> Stopa bezrobocia rejestrowanego w tych województwach w końcu 2008 r. wyniosła 6,4% i 6,9%.

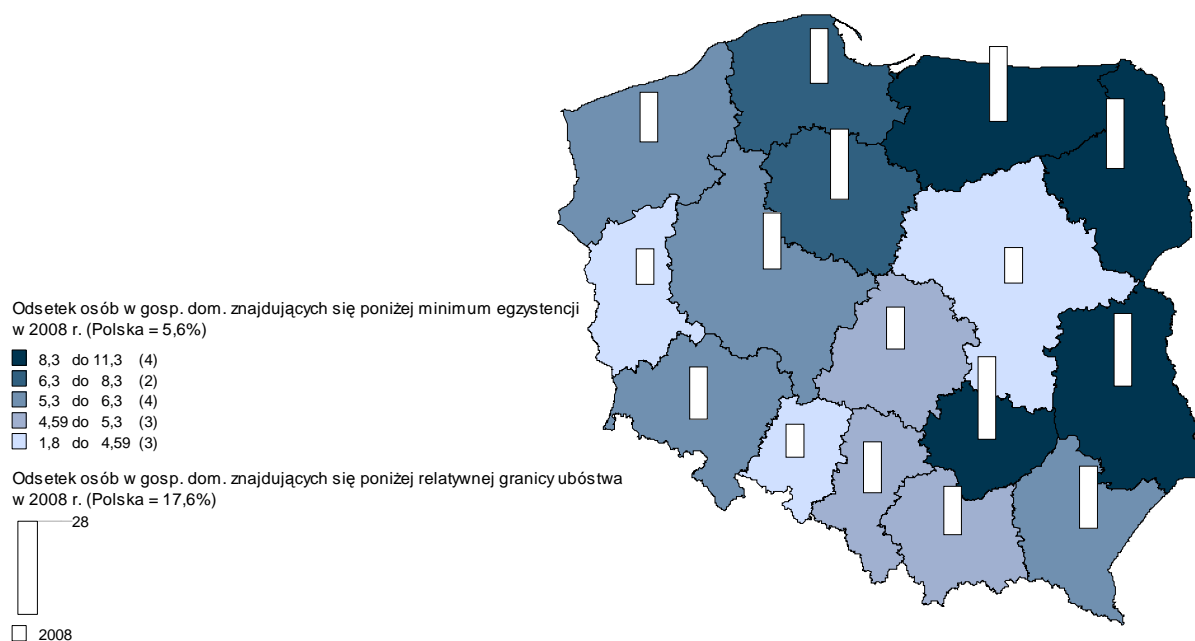
Mapa 10. Stopa bezrobocia rejestrowanego w podregionach w 2008 r.



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

- 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 liczebności 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).

Mapa 11. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem w polskich województwach w 2008 roku



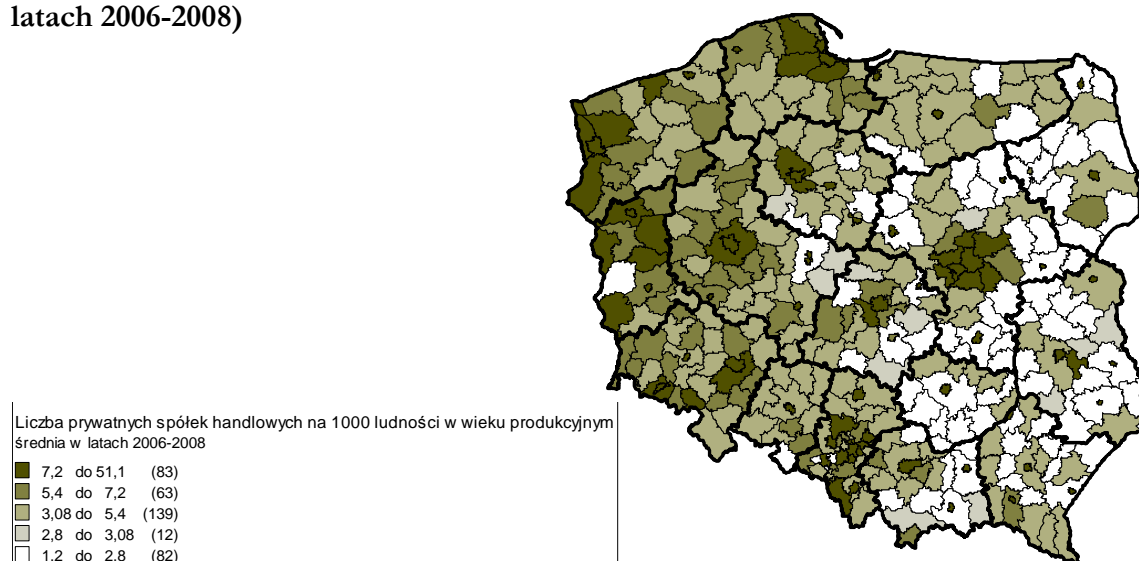
Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

### Aktywność i potencjał gospodarczy

Nierównomierny rozkład inwestycji przyczynia się bezpośrednio do szybszego wzrostu gospodarczego regionów wyżej rozwiniętych i największych miast w porównaniu do pozostałych. Zależność tę ukazują następujące dane:

- relatywnie najniższe natężenie przedsiębiorczości mierzone liczbą prywatnych spółek handlowych w populacji produkcyjnej (liczba prywatnych spółek handlowych na 1000 ludności w wieku produkcyjnym) charakteryzuje obszary Polski wschodniej i południowo – wschodniej.

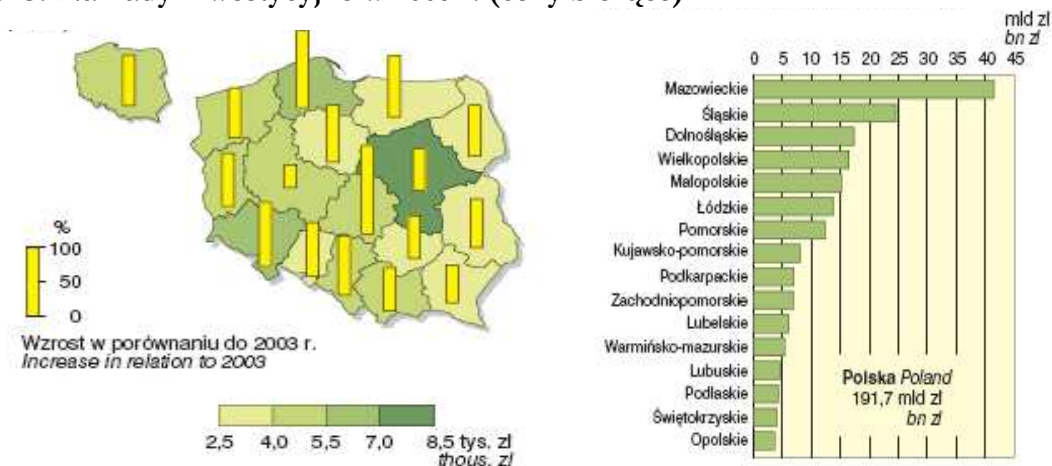
Mapa 12. Natężenie prywatnych spółek handlowych w populacji produkcyjnej - liczba prywatnych spółek handlowych na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (średnia w latach 2006-2008)



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

- 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, śląskim, dolnośląskim, wielkopolskim, małopolskim i łódzkim.

Mapa 13. Nakłady inwestycyjne w 2007 r. (ceny bieżące)



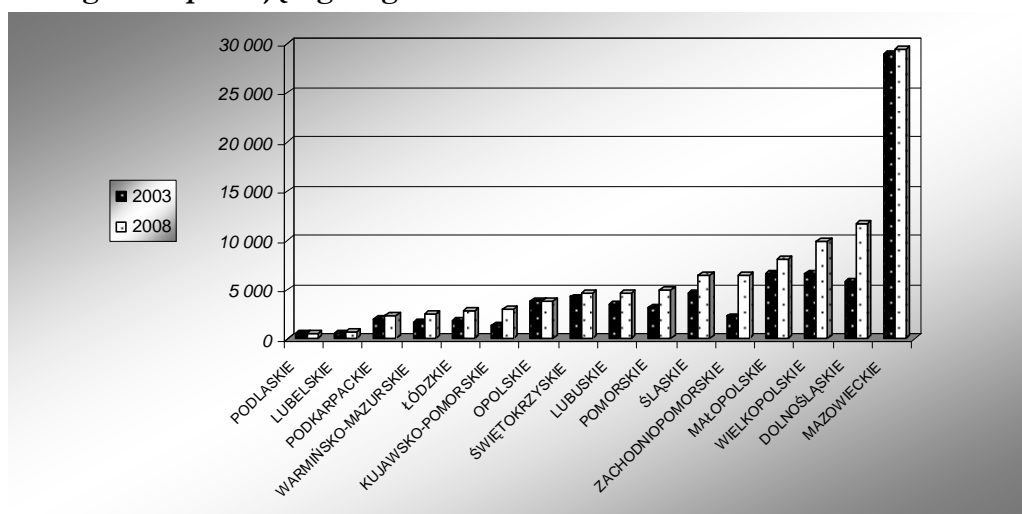
Źródło: Regiony Polskie 2009, GUS

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 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.

- 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 inwestycyjnej<sup>58</sup> są dostępność do wykwalifikowanej siły roboczej oraz jakość infrastruktury (bezpośrednia korelacja). Wzrost BIZ można zatem potraktować jako wyznacznik potencjału ekonomicznego regionu. Analiza aspektów regionalnych BIZ wskazuje, że poszczególne regiony Polski oferują korzystne warunki dla inwestycji dotyczących różnych sektorów gospodarki. Województwa Polski południowej są szczególnie atrakcyjne dla działalności przemysłowej (długie tradycje, rozwinięty sektor przedsiębiorstw produkcyjnych, specjalistyczne zasoby rynku pracy, względna dostępność transportowa). Regiony metropolitalne oferują dogodne warunki dla rozwoju działalności usługowej (wykwalifikowane kary, dobrze rozwinięta infrastruktura gospodarcza, dobra dostępność transportowa, chłonne rynki zbytu) oraz działalności zaawansowanej technologicznie (koncentracja infrastruktury oraz kadry B+R). Najwyższą atrakcyjnością dla BIZ charakteryzują się województwa: śląskie, mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie

<sup>58</sup> wg PAliIZ

**Wykres 7. Wartość kapitału zagranicznego w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego na 1 pracującego wg BAEL w latach 2003 i 2008**



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

- bardzo silna koncentracja potencjału akademickiego B+R w zaledwie kilku największych ośrodkach paru województw: w 2008 41% osób zatrudnionych w działalności B+R z tytułem profesora przypadło na mazowieckie i małopolskie. Województwa te koncentrują także zatrudnionych z tytułem doktora habilitowanego - 374%. Zjawisko koncentracji dotyczy także jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych: prawie 1/3 wszystkich jednostek znajduje się w mazowieckim, a kolejna 1/4 w śląskim i wielkopolskim.

Polska należy do tych krajów UE, które w relacji do PKB przeznaczają najmniej środków na działalność B+R, co świadczy o niedostatecznej skali finansowania działalności badawczo-rozwojowej (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 UE<sup>59</sup>. 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. Największy odsetek PKB przeznaczany był na finansowanie B+R w województwie mazowieckim, małopolskim, łódzkim i pomorskim, przy tym wskaźnik dla województwa mazowieckiego był niższy od średniego w takich krajach, jak Hiszpania czy Portugalia i znacznie ustępował średniej UE. W zamykających listę województwach świętokrzyskim i lubuskim na sferę B+R przeznaczono w 2007 r. zaledwie 0,08% i 0,10% PKB. Wysoka, choć mniejsza niż w przypadku nakładów, jest również regionalna koncentracja zatrudnienia w sferze B+R. W 2007 r. spośród 121,6 tys. zatrudnionych ogółem 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.

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.<sup>60</sup>. Udział badań

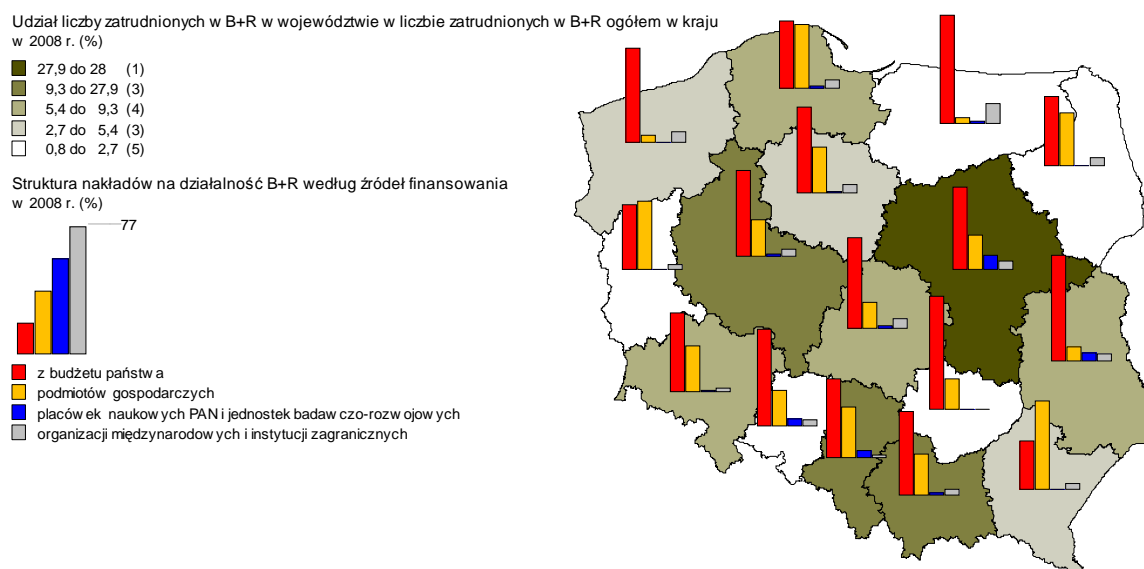
<sup>59</sup> Według danych Eurostat, spośród krajów UE-27 niższy niż w Polsce udział nakładów na badania i rozwój w PKB notowano jedynie w Bułgarii, Grecji, Rumunii, Słowacji i na Cyprze. Tradycyjnie największy odsetek PKB przeznaczają na finansowanie sfery B+R Szwecja i Finlandia (w 2007 r. było to odpowiednio 3,64% i 3,47%). Tylko te dwa kraje osiągnęły już poziom wskaźnika przewidziany w Strategii Lizbońskiej.

<sup>60</sup> Obliczenia własne MRR na podstawie Nauka i technika w 2007 r., GUS, s. 32.

podstawowych w 2007 r. był zdecydowanie najwyższy w województwie podlaskim (57,4%), 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 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%)<sup>61</sup>.

**Mapa 14. Struktura nakładów na działalność badawczą i rozwojową według źródeł finansowania oraz udział liczby zatrudnionych w działalności badawczo-rozwojowej w województwie w liczbie zatrudnionych w tej działalności ogółem w kraju w % w 2008 r.**



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie danych BDR, GUS.

W Polsce ma miejsce 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 2008 r. był najwyższy świętokrzyskim (76,1), warmińsko-mazurskim (72,7%) oraz w lubelskim (71,3%), a najniższy – w podkarpackim (33,2%), lubuskim (44,0%), pomorskim (45,3%) i podlaskim (46,8%). W województwach Polski Wschodniej wynosił przeciętnie 60,2%, tj. był o 3,9 p.p. wyższy od średniego w kraju.

W konsekwencji w nakładach na działalność B+R stosunkowo niski jest udział podmiotów gospodarczych: w 2008 r. wynosił on 26,6%, podczas gdy średnio w UE-27 szacuje się na tę wielkość na 55%, a w Finlandii nawet ponad 70%. W 2008 r. nakłady na działalność innowacyjną w zakresie innowacji produktowych i procesowych w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych wyniosły 24,2 mld zł. Łączna wysokość nakładów poniesionych przez

<sup>61</sup> Nauka i technika w 2007 r., cyt. wydanie, s. 111 oraz obliczenia własne MRR.

przedsiębiorstwa w poszczególnych województwach jest silnie powiązana z poziomem rozwoju regionu mierzonym PKB. Z reguły firmy w bogatszych regionach kraju są bardziej skłonne do ponoszenia takich nakładów niż przedsiębiorstwa z regionów biedniejszych. Największe nakłady na działalność innowacyjną w 2008 r. poniosły podmioty w województwach: mazowieckim (5,1 mld zł, tj. 21% wydatków na działalność innowacyjną w Polsce ogółem), śląskim (4,2 mld zł, tj. 17%), łódzkim (2,3 mld zł, tj. 10%) i pomorskie (2,1 mld zł, tj. 9%). W przedziale pomiędzy 3 a 8% nakładów krajowych znalazły się takie województwa jak (wg malejącego udziału nakładów): kujawsko-pomorskie, dolnośląskie, wielkopolskie, małopolskie, podkarpackie i lubelskie. Najniższe nakłady na działalność innowacyjną wśród przedsiębiorstw przemysłowych zanotowano w województwach: warmińsko-mazurskim (0,2 mld zł, tj. 1,0% nakładów na innowacje w przedsiębiorstwach przemysłowych ogółem), opolskim i lubuskim (ok. 0,3 mld zł, tj. 1,2-1,3%), zachodniopomorskim, podlaskim i świętokrzyskim (ok. 0,4 mld zł, tj. ok. 1,6-1,8 %). Należy w tym miejscu dodać, że występuje związek między postępem 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).

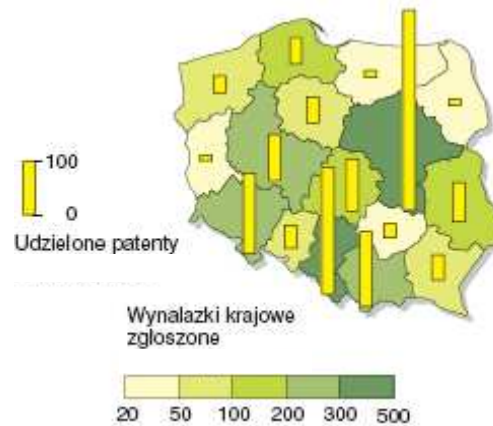
- niedostateczne techniczne zaawansowanie produkcji przemysłowej, wyrażające się niskim udziałem działów wysokiej techniki i słabym jego wzrostem, przy jednoczesnym uwstecznianiu struktury produkcji przemysłowej w niektórych województwach, przy czym zaawansowanie technologiczne produkcji wykazuje wyraźne 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, zaliczanym do techniki wysokiej i średnio-wysokiej. Największy udział produkcji sprzedanej wyrobów nowych/istotnie ulepszonych w produkcji sprzedanej przedsiębiorstw przemysłowych ogółem miał w 2008 r. miejsce w województwie pomorskim (30,84%), natomiast najmniejszy (poniżej 10%) w województwach: podlaskim, łódzkim, zachodniopomorskim, opolskim i wielkopolskim.
- niska intensywność współpracy firm w zakresie działalności innowacyjnej z innymi przedsiębiorstwami lub instytucjami. W 2008 r. zaledwie 8,3% przedsiębiorstw przemysłowych prowadziło taką współpracę, przy czym prawidłowością we wszystkich regionach była zależność – większy odsetek przedsiębiorstw przemysłowych współpracujących w zakresie działalności innowacyjnej w grupie firm średnich, jeszcze większy w grupie firm dużych. 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. Największy odsetek małych przedsiębiorstw (o zatrudnieniu od 10 do 49 osób) współpracujących w tym zakresie w 2008 r. miał miejsce w regionach z silnymi ośrodkami akademickimi: pomorskie (6,2%), mazowieckie (6,0%) i małopolskie (5,7%). W przypadku średnich firm największą skalę współpracy odnotowano w opolskim i dolnośląskim (ok. 19%), natomiast co ciekawe w przypadku firm dużych odpowiednio w województwach podlaskim i podkarpackim – powyżej 50%.
- niski poziom wynalazczości z silną koncentracją regionalną aktywności wynalazczej. W okresie poakcesyjnym nastąpiło odwrócenie tendencji do słabnięcia aktywności wynalazczej w Polsce, a liczba patentów na wynalazki udzielonych przez Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej wzrosła w 2008 roku do 1451 wobec 939 w 2000 r. Pod względem wynalazczości Polska wyraźnie ustępuje ogółowi krajów UE. Na 1 mln mieszkańców UE-27 przypadało średnio 114,91 zgłoszeń patentowych do Europejskiego Biura Patentowego



(EPO), podczas gdy w Polsce wskaźnik ten wynosił tylko 3,41 zgłoszenia. Liczba zgłoszeń patentowych w zakresie wysokich technologii wynosiła 13,3 na 1 mln mieszkańców UE-27 i zaledwie 0,4 w Polsce<sup>62</sup>.

Ponad co czwarty patent jest udzielany w województwie mazowieckim, a na cztery czołowe województwa (obok mazowieckiego – śląskie, dolnośląskie i małopolskie) przypadają w 2008 r. 63% ogółu udzielonych patentów na wynalazki. Stopień koncentracji stopniowo jednak maleje - udział wymienionych czterech województw był w 2008 r. o 2 p.p. niższy niż w 2000 r.

**Mapa 15. Wynalazki krajowe zgłoszone oraz udzielone patenty w 2008 r.**



Źródło: *Regiony Polskie 2009*, GUS.

Najwyższe wskaźniki liczby patentów na 1 tys. zatrudnionych w sferze B+R osiągają województwa: opolskie, śląskie, dolnośląskie i, świętokrzyskie, a wyższe od średniego dla kraju (12,12) - także, 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 2008 r. 11,9% ogółu udzielonych w Polsce patentów na wynalazki – o 4,4 p.p. więcej niż w 2003 r. i o 2 p.p. więcej niż w 2000 r. Najwyższy był udział lubelskiego (5%), najniższy – podlaskiego (0,8%). Liczba patentów w przeliczeniu na 1 tys. zatrudnionych w sferze B+R w tej grupie województw (przeciętnie 10,4 w 2008 r.) była jednak o 1,7 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 w województwach świętokrzyskim (17,3 patentu na 1 tys. zatrudnionych w B+R) i podkarpackim (14,3), zaś najmniejszą w podlaskim (4,3), wyróżniającym się najwyższym w Polsce udziałem badań podstawowych w strukturze finansowania B+R.

- niedostateczny rozwój instytucji otoczenia biznesu<sup>63</sup>. Od 1990 r. liczba ośrodków wspierających szeroko rozumianą przedsiębiorczość systematycznie rośnie. W 2007 r. zidentyfikowano 694 instytucje otoczenia biznesu<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Według ostatnich dostępnych danych Eurostat za 2006 r.

<sup>63</sup> 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



## Mapa 16. Parki technologiczne w Polsce w 2008 r.



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

Źródło: Matusiak K. B., Bąkowski Aleksandra (red.): Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie. PARP, Warszawa 2008.

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 powoduje 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. 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 czynników ją 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

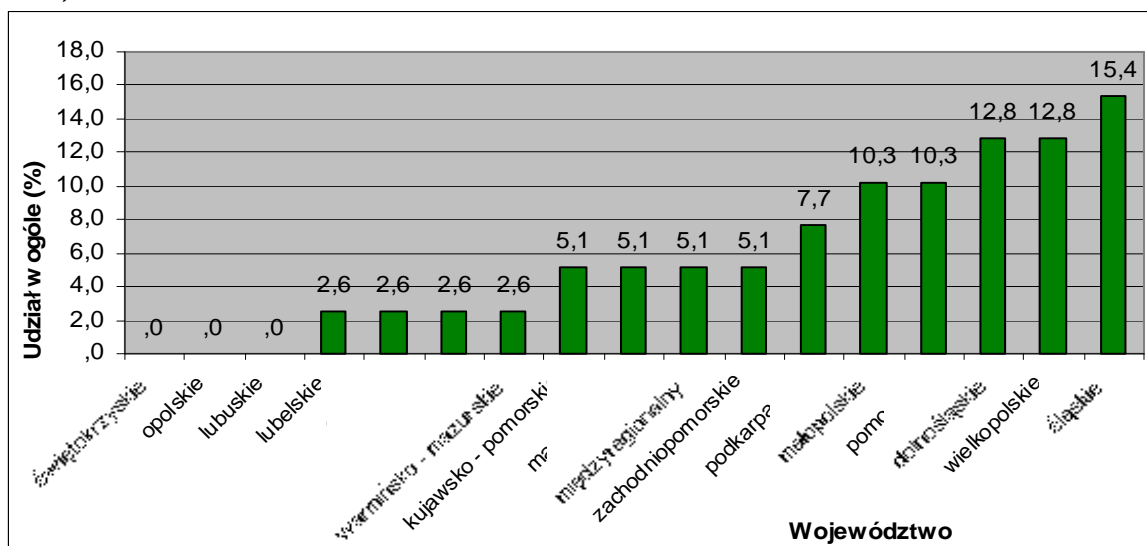
---

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.

<sup>64</sup> W skład instytucji i oferowanych przez nie usług wchodzi: fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, fundusze kapitału zalążkowego, 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.

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.

**Wykres 8. Inicjatywy klastrowe działające w Polsce w 2009 roku według województw (n=39)<sup>65</sup>**



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.

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 tworzenia specjalnych stref

<sup>65</sup>W 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.

Liczba aktywnie działających inicjatyw klastrowych zlokalizowana w poszczególnych województwach jest zdeterminowana aktywnością wykazywaną przez jednostki samorządowe i instytucje otoczenia biznesu. We wszystkich 4 województwach najaktywniejszych w zakresie clusteringu uruchomione zostały projekty, stymulujące rozwój wybranych klastrów zlokalizowanych w regionie, które swoim zakresem objęły więcej niż 1 inicjatywę.

Zróźnicowanie 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). Biernie nie pozostają również województwa, których nie cechuje tak wysokie uprzemysłowienie, koncentrując się na klastrach usługowych, w tym: łódzkie (inicjatywa z branży rozrywką), 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 klastrowych 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.

ekonomicznych (SSE<sup>66</sup>) było wspieranie rozwoju gospodarczego na obszarach sektorów przemysłu przeznaczonych do restrukturyzacji, wymagających podniesienia efektywności lub dotkniętych wysoką stopą bezrobocia strukturalnego. Specjalny pakiet zachęt finansowych w formie zwolnień podatkowych miał wspierać inwestorów w realizacji nowych inwestycji lub tworzeniu nowych miejsc pracy. Wielkość pomocy zależy od maksymalnej intensywności pomocy określonej dla obszaru oraz wielkości kosztów inwestycji. Maksymalną intensywność pomocy (50%) określono dla 10 województw: lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, opolskiego, świętokrzyskiego, małopolskiego, lubuskiego, łódzkiego i kujawsko-pomorskiego. W pozostałych województwach pułap ten sięga 40%. W przypadku Warszawy wynosi 30%.

Obecnie funkcjonuje 14 SSE o łącznym obszarze blisko 12 tys. ha<sup>67</sup> Strefy zlokalizowane były na terenach 120 miast i 145 gmin. Na koniec czerwca 2009 r. zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w strefach posiadało 1213 przedsiębiorców. SSE dały zatrudnienie blisko 202 tys. pracowników. Wartość inwestycji zrealizowanych przekraczała 61,5 mld zł. Dominuje sektor motoryzacyjny (ok. 30%).

W ujęciu wojewódzkim najwięcej inwestycji wg stanu na koniec czerwca 2009 r. zrealizowano w ramach SSE w województwach: dolnośląskim (29% ogółu inwestycji) i śląskim (24%). Działało tam najwięcej podmiotów gospodarczych (odpowiednio: 230 i 180). W tych też województwach strefy dały zatrudnienie największej liczbie pracowników (łącznie ponad 40% ogółu zatrudnienia SSE). Najmniej inwestycji zrealizowano w województwie lubelskim (0,334 mld zł.), gdzie działało tylko 10 przedsiębiorców, a SSE dały zatrudnienie 160 pracownikom.

Zróznicowana regionalnie aktywność gospodarcza jest w Polsce w znacznym stopniu uwarunkowana **niedorozwojem infrastruktury transportowej, co pogarsza relatywną dostępność przestrzenną wielu ośrodków i regionów w skali regionalnej, krajowej i europejskiej**, stanowiąc ich istotną barierę rozwoju.

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 2008 r. wynosiła 383,3 tys. km, w tym 68,2% dróg o twardej nawierzchni) charakteryzuje się **relatywnie wysoką i równomierną** (proporcjonalną do zaludnienia) **gęstością szlaków** o nawierzchni twardej (średnio w kraju na 100 km<sup>2</sup> przypada 83,5 km takich dróg, największa w śląskim - 164,5 km, i małopolskim - 149 km, a najmniejsza w warmińsko-mazurskim - 51 km, podlaskim - 56,3 km, zachodniopomorskim - 57,5 km i lubuskim - 58,2 km).

---

<sup>66</sup> SSE to wyodrębnione administracyjnie obszary Polski, gdzie przedsiębiorcy realizujący nowe inwestycje mogą skorzystać ze zwolnienia z podatku dochodowego w odniesieniu do dochodów uzyskiwanych w strefie. Zasady i warunki określa ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.)

<sup>67</sup> Stan na koniec grudnia 2008 r. „Przedsiębiorczość w Polsce” Ministerstwo Gospodarki, lipiec 2009 r.

Mapa 17. Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km<sup>2</sup> w 2008 r.



Źródło: Regiony Polski 2009, GUS.

Drogi krajowe charakteryzuje **niska jakość**: drogi w stanie dobrym stanowiły w końcu 2008 r. zaledwie 53,6% (wobec 53,2% w końcu 2006 r.) długości sieci, natomiast ponad 46% długości dróg krajowych wymaga przeprowadzenia różnego rodzaju remontów. Stan nawierzchni dróg krajowych jest silnie zróżnicowany w poszczególnych regionach kraju. Wartość wskaźnika natychmiastowych potrzeb remontowych nie przekraczała w 2008 roku średniej krajowej tylko w województwach: podlaskim, pomorskim, śląskim, opolskim, podkarpackim, zachodniopomorskim, dolnośląskim i lubuskim. W kilku województwach odcinki o złym stanie technicznym występują wyraźnie częściej niż średnia krajowa, a w województwie małopolskim wielkość ta jest o 1,5 większa od średniej krajowej. W województwie tym tylko około 68% sieci dróg krajowych nie wymaga przeprowadzenia natychmiastowych remontów. Pomimo tego, że województwo małopolskie wykazuje największe potrzeby w stosunku do długości administrowanej sieci drogowej, to w liczbach bezwzględnych prymat należy do województwa mazowieckiego.

W tym miejscu należy podkreślić również problem dostosowania nawierzchni sieci dróg krajowych do przenoszenia nacisków 11,5 t/os<sup>68</sup>. Do takich i większych nacisków dostosowana jest sieć głównych dróg w krajach Unii Europejskiej. W 2008 w Polsce, tylko 1/4 nawierzchni dróg krajowych było dostosowane do nacisków 11,5 t/os<sup>69</sup>. Większość istniejących w Polsce dróg jest przystosowana do ruchu o nacisku 8 lub 10 ton/os.

Powyższy **stan 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.

- **niedostateczna długość autostrad i dróg szybkiego ruchu.** Pod względem długości sieci autostrad i dróg ekspresowych, która wynosiła w końcu 2008 r. około 765,2 km autostrad (wobec 358 km w 2000 r. i 405 km w roku 2003) i 451,6 km dróg ekspresowych (wobec 226 km w 2003 r.), Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie. Odcinki autostrad znajdowały się jedynie w 9 województwach. Nie dysponowały nimi województwa: podlaskie, podkarpackie, mazowieckie, lubelskie, świętokrzyskie, lubuskie oraz warmińsko-mazurskie. Drogi ekspresowe znajdowały się (w 2008 r.) na obszarze 12 województw (wobec 9 w 2001

<sup>68</sup> Normy unijne przewidują dostosowanie dróg do ruchu pojazdów o nacisku 11,5 t/os, przy czym należy podkreślić, że z końcem 2010 r. upływa –uzyskany przez Polskę w trakcie negocjacji akcesyjnych okres przejściowy w zakresie udostępnienia sieci drogowej dla samochodów o nacisku powyżej 11,5 tony na os.

<sup>69</sup> „Raport o stanie technicznym nawierzchni asfaltowych i betonowych sieci dróg krajowych na koniec 2008 r.” Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, marzec 2009.

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 (5,2% w latach 2001-2008) towarzyszył znacznie większy **wzrost liczby pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym**. W tym okresie liczba zarejestrowanych samochodów osobowych wzrosła o 5,3 mln (z 10,5 mln w 2001 r. do ponad 16 mln w 2008 r.), najwięcej w województwach: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim).

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

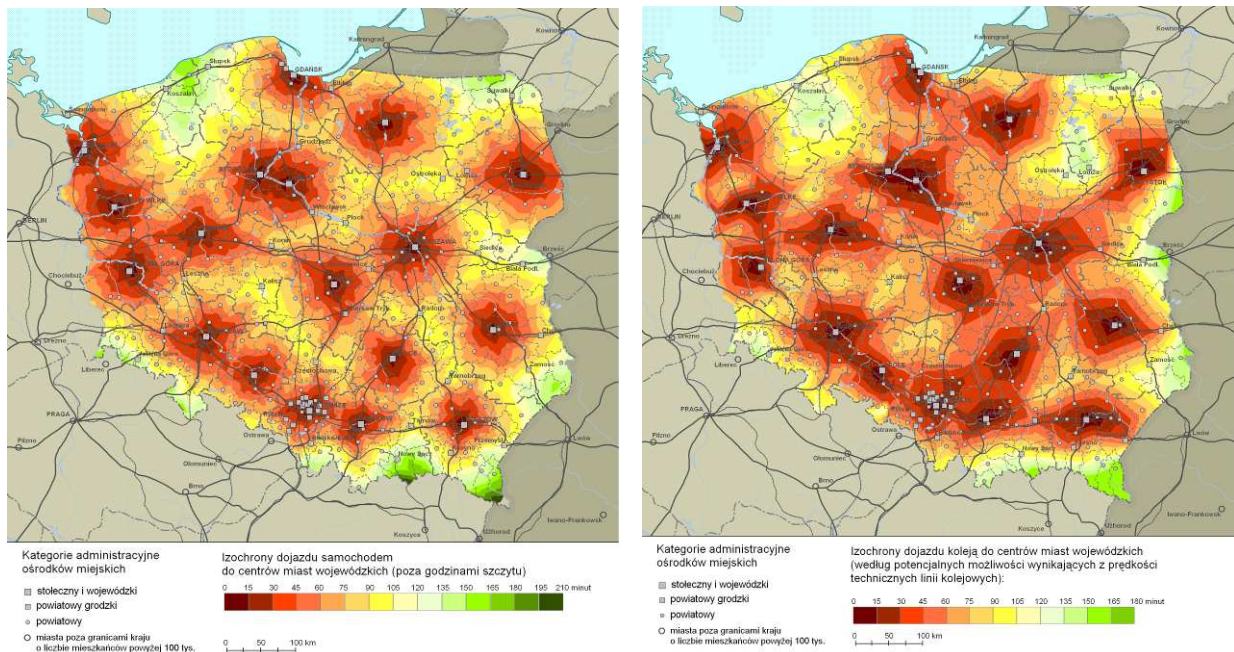
- niekorzystne trendy w transporcie kolejowym doprowadziły zarówno do **ograniczenia ilości obsługiwanych połączeń pasażerskich**, jak i **zmniejszenia długości** całkowitej eksploatowanych w Polsce **linii kolejowych**. Przekładało się to na obniżenie dostępności komunikacyjnej poszczególnych regionów kraju, a w jeszcze większym stopniu - z uwagi na likwidację lub zmniejszenie częstotliwości połączeń lokalnych - na **zmniejszającą się dostępność komunikacyjną wewnątrz regionów**. W okresie 1999-2008 długość linii kolejowych eksploatowanych (normalnotorowych) zmniejszyła się o blisko 2 tys. km (z ok. 21,9 tys. km do ok. 20,0 tys. km) a wskaźnik gęstości tych linii na 100 km<sup>2</sup> zmniejszył się o 0,6 - do 6,4 km na 100 km<sup>2</sup> w 2008 r. (głównie w wyniku procesów restrukturyzacji PKP i komercjalizacji kolei). Największy wskaźnik gęstości linii kolejowej w 2008 roku miał miejsce w województwie śląskim (17,4 km na 100 km<sup>2</sup>), natomiast najniższe jego wartości (poniżej 5 km na 100 km<sup>2</sup>) odnotowano w województwach: podlaskim, lubelskim i mazowieckim.

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).

Na tle powyższych zjawisk pojawia się problem ograniczonej dostępności przestrzennej niektórych obszarów. Zakładając, że to miasta wojewódzkie stanowią regionalne centra rozwoju koncentrujące potencjał rozwoju jako obszary o niższej dostępności transportowej należy uznać, że, z których średni czas dojazdu (samochodem, koleją) do ośrodka regionalnego przekracza 120 min. Dotyczy to przede wszystkim terenów środkowego Pomorza, północno-wschodniej części województwa warmińsko mazurskiego, południowej części dolnośląskiego oraz obszarów górzystych Polskich południowo-wschodniej. O słabej dostępności przestrzennej obszarów obok niskiej gęstości infrastruktury drogowej, decydują także słabo rozwinięty sektor transportu i logistyki (w tym braki w powiązaniach komunikacyjnych) oraz częściowo braki lotnisk regularnie obsługującego połączenia międzynarodowe.



**Mapa 18. Dostępność czasowa do ośrodków wojewódzkich drogami kołowymi i koleją w 2008 r.**



Źródło: Opracowanie własne MRR we współpracy z PAN .

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

- mimo iż sieć ta dysponuje jedynie 11 obiektami obsługującymi regularne loty pasażerskie liczba pasażerów w latach 1999-2009 wzrosła z 5,3 mln do 18,9 mln<sup>70</sup>. Po roku 2004 miała miejsce bezprecedensowa intensyfikacja i decentralizacja ruchu lotniczego. Wzrosła przy tym rola lotnisk regionalnych - w roku 2009 ponad 50% pasażerów odprawiono na tych lotniskach (przede wszystkim w Krakowie, Katowicach, Gdańsku, Wrocławiu i Poznaniu). Szczególnie wysokie tempo wzrostu przewozów pasażerskich miało miejsce w latach 2004-2007. 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 76,2% w 1999 r. do 73,1% w 2003 r. oraz do 43,7% w 2009 r.). Udział województwa małopolskiego (port lotniczy Kraków im. Jana Pawła II) wzrósł w tym czasie z 7,9% do 14,0%, śląskiego (Katowice-Pyrzowice) z 3,2% do 12,1%, pomorskiego (Gdańsk im. Lecha Wałęsy) z 4,7% do 9,98%, dolnośląskiego (Wrocław-Strachowice) z 3,6% do 6,99%, oraz wielkopolskiego (Poznań-Ławica im. Henryka Wieniawskiego) z 3,5% do 6,59%. Łączny udział pozostałych województw uczestniczących w przewozach lotniczych pasażerów (podkarpackiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, zachodniopomorskiego i podlaskiego) przekroczył w 2009 r. 6,5% (wobec 1,4% w 1999 r.).
- 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

<sup>70</sup> Liczba obsługiwanych pasażerów oraz wykonanych operacji w ruchu regularnym oraz czarterowym w polskich portach lotniczych w okresie styczeń - grudzień 2008 oraz 2009 roku. Urząd Lotnictwa Cywilnego.

spadkiem konkurencyjności transportu lotniczego – przede wszystkim w przypadku połączeń krajowych – na rzecz transportu kolejowego<sup>71</sup>.

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 przeładunkowe 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).
- 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<sup>72</sup>.

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

- dane wykazują wprawdzie istnienie w 2008 r. 3660 km dróg wodnych śródlądowych żeglownych (z czego drogi wodne eksploatowane stanowiły 3366 km – 92%), jednak zaledwie 214 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 są zlokalizowane w dwóch końcach Wisły) i ujściowe odcinki **drogi wodnej Odry**.
- na skutek niesprzyjających uwarunkowań rozwoju żeglugi śródlądowej i pogarszających się warunków nawigacyjnych, spowodowanych wieloletnimi zaniedbaniami w sferze utrzymania i modernizacji infrastruktury śródlądowych dróg wodnych przewóz towarów tą gałęzią transportu w Polsce sukcesywnie zamiera. Polscy armatorzy utrzymują się jedynie dzięki świadczeniu usług przewozowych na drogach wodnych śródlądowych innych krajów europejskich, w tym głównie na rynku niemieckim. Jednakże ze względu na wyraźny spadek koniunktury na rynku przewozowym, spowodowany kryzysem gospodarczym zaostrza się rywalizacja między przewoźnikami. Odbiło się to niekorzystnie na kondycji polskich armatorów żeglugi śródlądowej. Z drugiej strony wzrasta wyraźnie przewóz pasażerów żeglugą śródlądową. W 2008 r. przewozy te osiągnęły poziom 1149 tys. pasażerów, czyli zwiększyły się o 22, 8% w porównaniu do 2007 r.
- Polska posiada wyjątkowo małe objętości rezerwowe zbiorników retencyjnych w stosunku do średniorocznych przepływów wody w rzekach, co częściowo tłumaczy złą sytuację transportu śródlądowego. Corocznie rejestruje się w Polsce od kilkuset do kilku tysięcy zdarzeń

<sup>71</sup> 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 im. Jana Pawła II” z centrum miasta (podróż trwa 15 minut).

<sup>72</sup> wg. Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, listopad 2007.

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. Choć 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. km<sup>2</sup>, zamieszkały przez ok. 600 tys. osób, a ok. 7% powierzchni kraju jest narażone na powódź.

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 12,1%.

- sieć energetyczna jest przestarzała, ok. ¼ urządzeń jest zdekapitalizowanych (funkcjonują od ponad 40 lat). Przestarzała 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). Długość krajowej przesyłowej sieci energetycznej łącznie wynosi 12,7 tys. km, z czego sieć 400 kV tylko 4,7 tys. km.
- wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE) pozostaje niewielkie, w 2008 r. zaledwie 2,5% wytworzonej energii elektrycznej pochodziło z OZE. Stwarza to dodatkowe zagrożenia w warunkach polityki UE odnośnie emisji CO<sub>2</sub>. 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. Największy odsetek energii elektrycznej wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych w 2008 miał miejsce w województwach: kujawsko-pomorskim (33,5%), pomorskim (26,5%) oraz warmińsko-mazurskim (25,0%), natomiast udział poniżej 1% odnotowano w województwach: łódzkim, mazowieckim, śląskim, świętokrzyskim, wielkopolskim i opolskim.

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.**

- w latach 1999-2008 długość sieci gazowej w Polsce wzrosła o prawie 37% i w końcu 2008 r. wynosiła niemal 129,5 tys. km. Równocześnie liczba odbiorców gazu z sieci wzrosła o ok. 6%<sup>73</sup>. Przyłączenie dodatkowego odbiorcy gazu z sieci oznaczało w tym okresie konieczność zbudowania ok. 92 m sieci gazowej. Największy relatywny przyrost liczby odbiorców gazu (% zmiany w stosunku do stanu 2000 r.) odnotowano w województwach: świętokrzyskim (14,8%), lubelskim (13,1%), wielkopolskim (12,8%) i mazowieckim (10,7%), natomiast w województwie warmińsko-mazurskim, jako jedynym, miało miejsce zmniejszenie liczby odbiorców gazu (o 17,2%).

---

<sup>73</sup> Należy jednak przy tym pamiętać, że w 1999 r. dane GUS prezentowały tylko długość sieci gazowej rozdzielczej a od 2003 r. prezentowane są sieci przesyłowe oraz rozdzielcze łącznie.



## Dostępność usług i dóbr publicznych

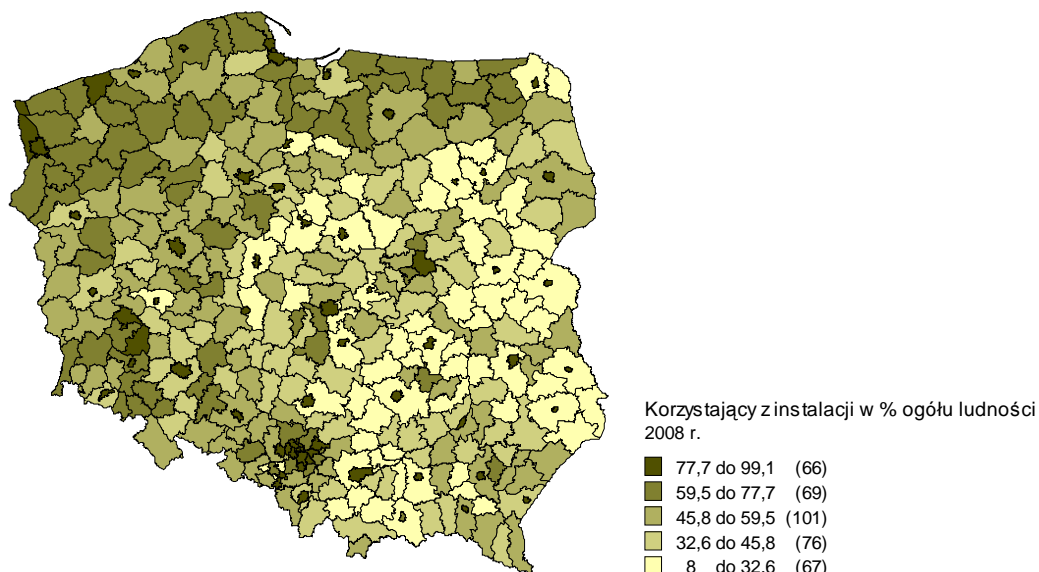
Dla rozwoju potencjału konkurencyjnego w regionach istotne znaczenie mają poziom oraz dostępność usług i dóbr publicznych, które charakteryzują następujące zjawiska:

- niekorzystne zmiany w zakresie transportu publicznego: liczba osób korzystających z tego transportu spadła w 1997 r. w porównaniu do 1990 r. o 43,9%. 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%, a w tylko od 2007 do 2008 o 0,3%. Należy jednak podkreślić, że tendencje te nie były równomiernie rozłożone na obszarze całego kraju. W latach 2003-2008 wzrost liczby pasażerów przewożonych komunikacją miejską odnotowano w województwach: świętokrzyskim (o blisko 77%) i znacznie mniejszy (od 0,7 do 7,3%) w małopolskim, mazowieckim, opolskim, pomorskim i wielkopolskim podczas gdy w pozostałych województwach miał miejsce spadek, największy (blisko 24%) w lubelskim i dolnośląskim. W 2008 roku 266 miast obsługiwanych było przez komunikacją miejską<sup>74</sup>. Ogólna długość czynnych linii komunikacyjnych zwiększyła się o 2,7% w stosunku do 2007 r., wskutek wydłużenia linii autobusowych (o 1433 km) i tramwajowych (o 29 km).
- długość czynnych tras komunikacji miejskiej wzrosła do 2007 r. we wszystkich województwach łącznie o 2,8 tys. km (gł. autobusowych). W 11 województwach miał miejsce przyrost długości czynnych sieci komunikacji miejskiej (największy w łódzkim i mazowieckim), natomiast w 5 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.
- 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 1999-2008 miał miejsce znaczący przyrost długości sieci wodociągowej, który wyniósł – w skali całego kraju - około 59,1 tys. km (z 203,6 tys. km do 262,7 tys. km), z czego w okresie 2004-2008 długość tej sieci wzrosła o 23,5 tys. km. Tym samym sieć wodociągowa w Polsce była w końcu 2008 r. o ponad 29% 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 48 tys. km (z czego w okresie 2004-2008 o około 20,9 tys. km). Największy udział w przyroście długości sieci kanalizacyjnej w latach 1999-2008 miały województwa: podkarpackie (14,8% całego przyrostu sieci w kraju), małopolskie (10,1%) oraz wielkopolskie (9,7%), a najmniejszy lubuskie i podlaskie (ok. 2,5%). Postęp w zakresie oczyszczania wód jest nadal niewystarczający, a ich jakość odbiega od standardów UE. W okresie 1999-2008 liczba komunalnych oczyszczalni ścieków ogółem wzrosła o 881 (przy czym wzrost odnotowano w 15 województwach, z czego największy, o 116 w województwie mazowieckim i o 107 w województwie warmińsko-mazurskim, natomiast spadek w województwie zachodniopomorskim). W rezultacie, odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków wynosił w 2008 r. średnio w kraju 63,1% (wobec 51,5% w 1999 r.), w tym w najbardziej zaawansowanych pod tym względem województwach: pomorskim i dolnośląskim odpowiednio 80,7% i 76,0%. Z oczyszczalni ścieków korzystało 86,9% mieszkańców miast (wobec 78% w 1999 r.) oraz 25,7% mieszkańców wsi (wobec 8,5% w 1999 r.). Poprawie ulega wyposażenie mieszkań w instalacje. Wzrasta także udział odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. Braki w

<sup>74</sup> prowadzonym przez jednostki o liczbie pracujących powyżej 9 osób.

dostęp do instalacji kanalizacyjnej charakteryzuje obszar Polski centralnej, wschodniej i południowo-wschodniej.

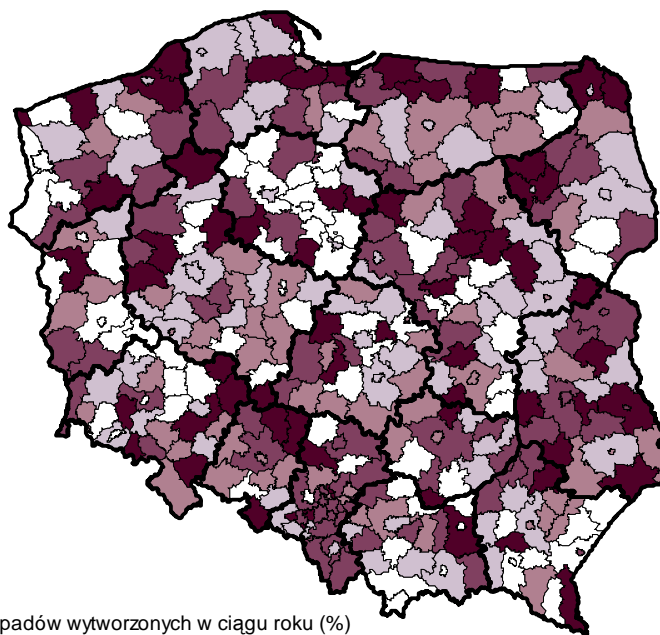
**Mapa 19. Korzystający z instalacji kanalizacyjnej w % ogółu ludności w 2008 r.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDR, GUS.

- poprawie ulega jakość życia spowodowana wyraźnym postępem w jakości i ochronie środowiska naturalnego. Różnymi formami ochrony przyrody w 2008 r. objęte było 32,3% powierzchni kraju (od 18,0% w dolnośląskim do 63,9% 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 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 w 1999 r. występował w województwie podlaskim i podkarpackim, natomiast w 2007 r. w województwach: warmińsko-mazurskim i lubuskim. Wielkość nagromadzonych odpadów wynosi obecnie 1,75 mld ton. Szczególną kategorię stanowią odpady, związane z przemysłem wydobywczym. Blisko 80% całej masy odpadów przemysłowych zalegających na krajowych składowiskach zgromadzono w trzech województwach południowej Polski: małopolskim, śląskim i dolnośląskim. Wzrasta odsetek mieszkańców objętych recyklingiem odpadów. Najslabiej wypadają pod tym względem powiaty Polski południowej i południowo-wschodniej.

Mapa 20. Udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku w 2008 r. (%)



Udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (%)  
2008 r.

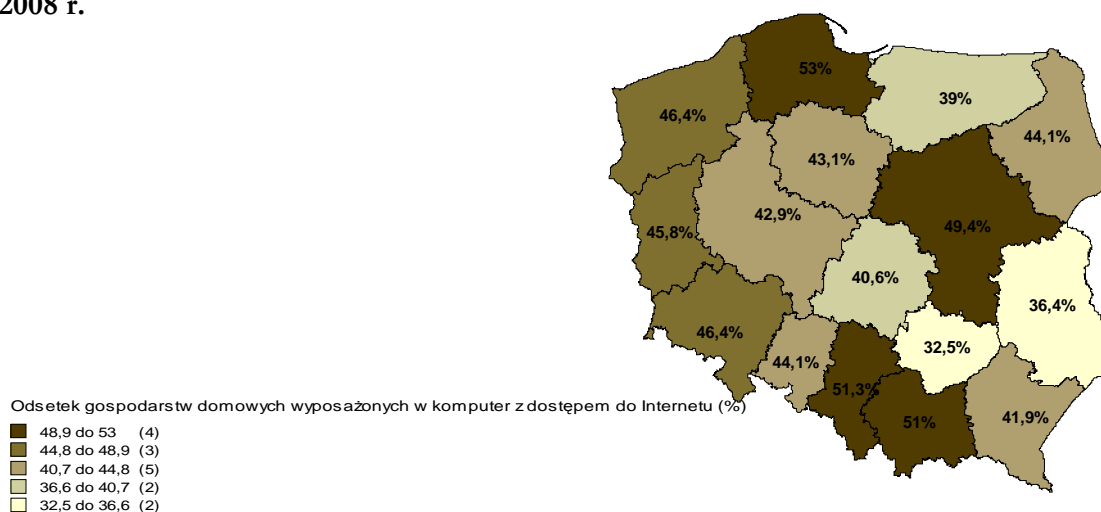
■	100 do 100 (64)
■	95 do 100 (84)
■	83 do 95 (73)
■	55 do 83 (79)
□	0 do 55 (79)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, GUS

- braki w dostępie do technologii informacyjnych. Systematycznie maleje dystans dzielący Polskę od UE-27 w zakresie rozpowszechnienia internetu w gospodarstwach domowych. W 2009 r. dwie trzecie gospodarstw domowych w Polsce było wyposażone w komputery, ponad 59% miało dostęp do Internetu, a ok. 51% - 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 widoczna w przypadku łącz szerokopasmowych. Miało do nich dostęp 56% gospodarstw miejskich (w tym 61% w miastach liczących ponad 100 tys. mieszkańców i 52% w mniejszych miastach) i tylko nieco ponad 41% wiejskich<sup>75</sup>. W podziale według regionów, rozpowszechnienie technologii informacyjnych w gospodarstwach domowych było największe w województwach północnych: kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim i pomorskim, a najmniejsze w województwach Polski Wschodniej z wyłączeniem warmińsko-mazurskiego.

<sup>75</sup> Na podstawie wyników badania wykorzystania technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w gospodarstwach domowych i przez osoby prywatne w 2009 r., GUS.

**Mapa 21. Wyposażenie gospodarstw domowych w komputery z dostępem do Internetu w 2008 r.**



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie BDR, GUS.

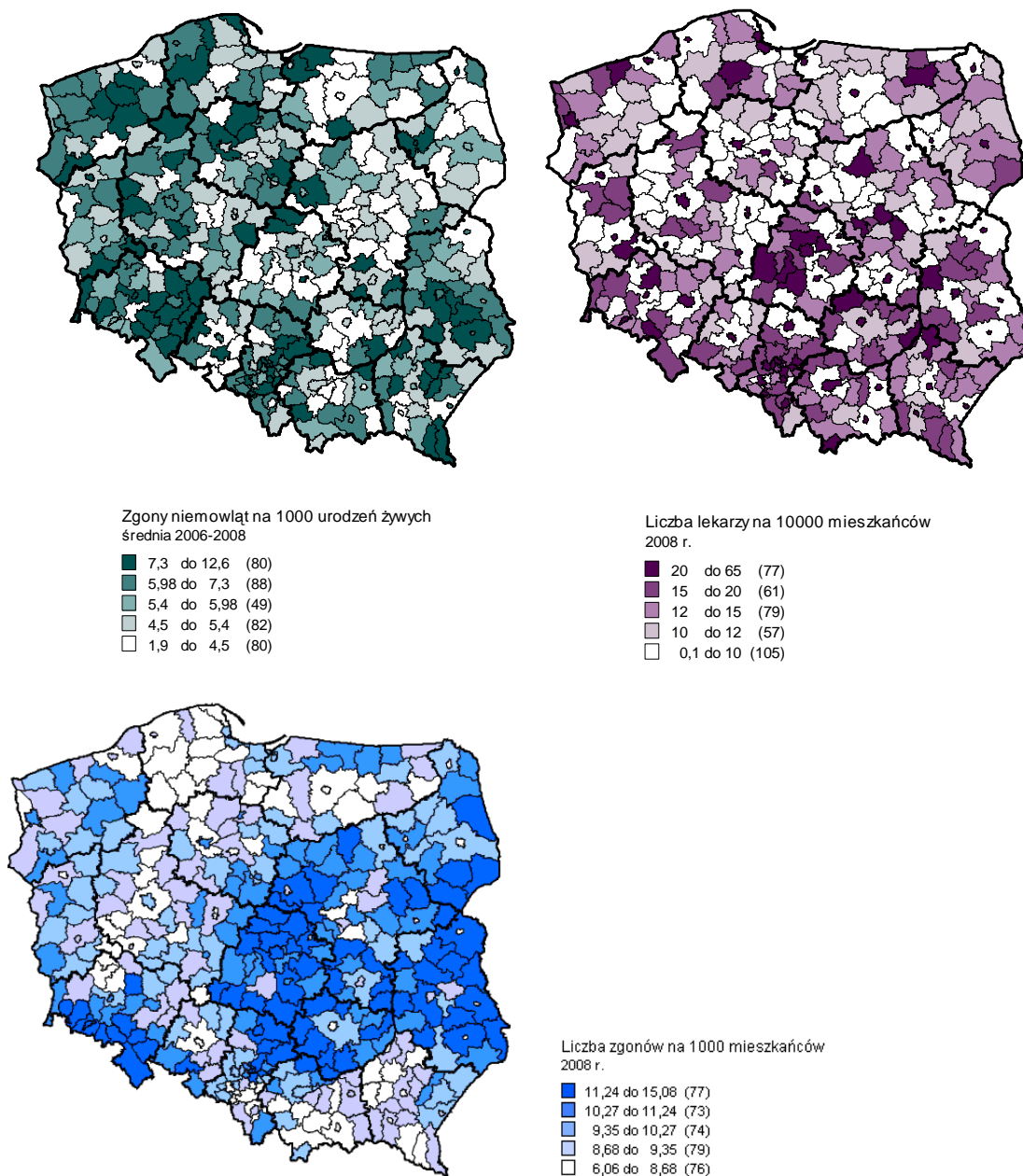
W podziale według regionów, rozpowszechnienie technologii informacyjnych w gospodarstwach domowych było największe w województwach północnych: kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim i pomorskim, a najmniejsze w województwach Polski Wschodniej z wyłączeniem warmińsko-mazurskiego.

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 2008 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.

- pomimo poprawy sytuacji w **obszarze ochrony zdrowia**, poziom umieralności wskazuje na znaczne zróżnicowanie w stanie zdrowia mieszkańców Polski związane z regionem zamieszkania. W zachodniej i środkowej części Polski można zauważyć relatywnie 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. Przeciętną 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. Relatywnie wyższa umieralność niemowląt na 1 tys. urodzeń żywych (przy średniej dla Polski (5,6 w 2008 r.) występuje w województwach dolnośląskim, śląskim i lubelskim, natomiast najniższa w świętokrzyskim, mazowieckim i małopolskim. W starszych grupach wieku

natężenie zgonów wśród mieszkańców miast (np. z powodu chorób nowotworowych) jest wyższe niż wśród ich rówieśników na wsi.

Mapa 22. Sytuacja w obszarze ochrony zdrowia



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie BDR, GUS.

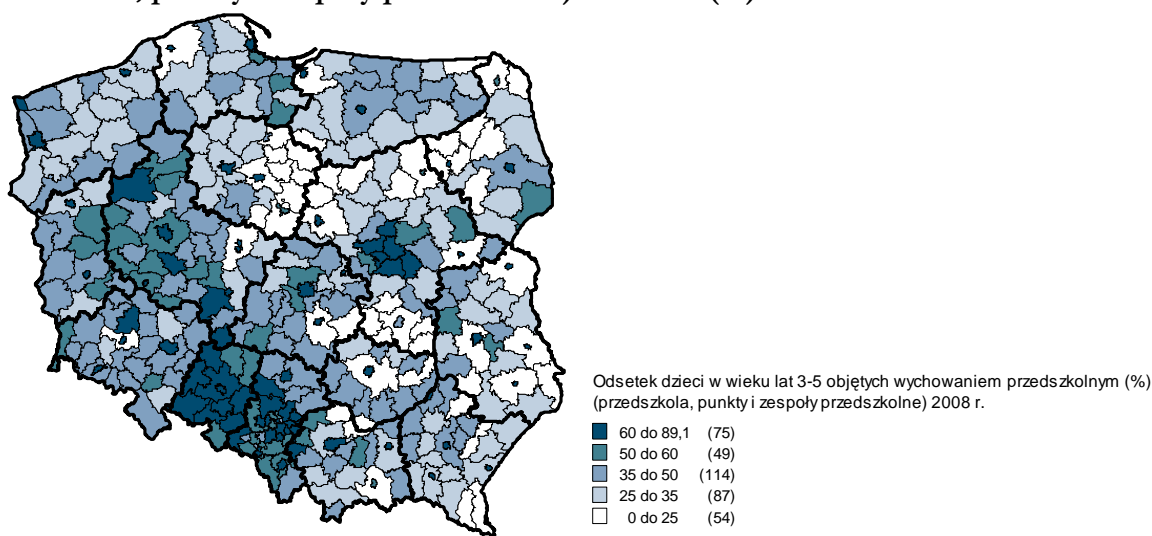
- w obszarze wychowania przedszkolnego, mimo corocznego wzrostu liczby dzieci nim objętych, Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w rankingu krajów europejskich pod względem powszechności edukacji przedszkolnej. W ponad 2/3 państw Unii Europejskiej na zajęcia przedszkolne uczęszcza ponad 60% dzieci w wieku 4 lat, gdy tymczasem w Polsce odsetek przedszkolaków wśród 4-latków wynosi tylko 53%<sup>76</sup>. W roku szkolnym 2008/2009 wychowaniem przedszkolnym objęto 919,1 tys. dzieci, tj. o 47,2 tys. więcej niż w roku poprzednim. W zajęciach uczestniczyło 63,1% (wobec 59,4% rok wcześniej) dzieci w wieku 3–6 lat. W miastach do placówek uczęszczało 78,4% dzieci (wzrost o 3,2 pkt. proc.), a na wsi 42,7% (wzrost o 3,7 pkt. proc.). W latach 2000-2006 prawie we wszystkich (poza

<sup>76</sup> Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009, GUS, Warszawa 2009, str. 60.



mazowieckim) województwach zmniejszyła się liczba przedszkoli, co należy łączyć z trudną sytuacją ekonomiczną wielu gmin, jak też z niżem demograficznym. Lata 2007-2008 przyniosły odwrócenie tej tendencji i niewielki wzrost liczby obiektów przedszkolnych (przedszkoli, punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego) we wszystkich województwach. Oprócz bardzo silnych różnicowań międzyregionalnych (najniższy poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Polsce centralnej, południowo- i północno-wschodniej) ma miejsce także bardzo duże zróżnicowanie wewnątrzregionalnie np. na linii miasto-wieś. Niższym stopniem upowszechnienia edukacji przedszkolnej charakteryzują się obszary/powiaty 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 (głównie na obszarze Polski Wschodniej).

**Mapa 23. Udział dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) w 2008 r. (%)**



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie BDR, GUS.

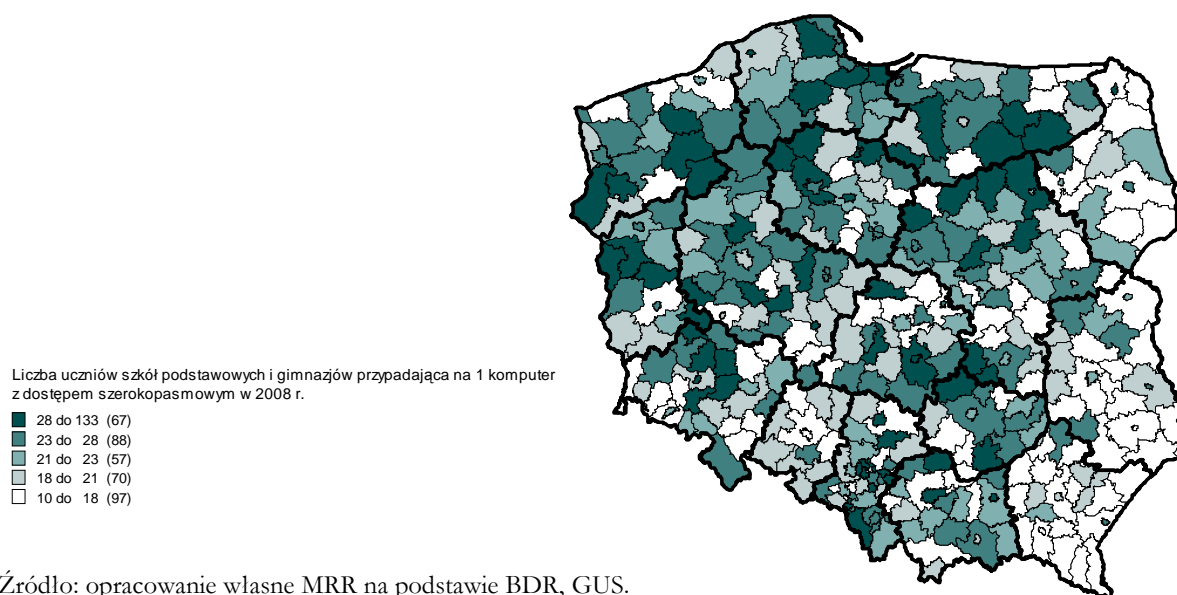
- ma miejsce systematyczny wzrost poziomu wykształcenia ludności oraz jakości nauczania m.in. dzięki wzrostowi powszechności nauczania języków obcych. Najbardziej widoczny jest wzrost odsetka uczniów objętych nauczaniem obowiązkowym języka angielskiego – o ponad 36 pkt. proc. w porównaniu z rokiem szkolnym 1999/2000 (46,9%). Języka angielskiego w roku szkolnym 2008/2009 uczyło się 83,0% ogółu uczniów. Na drugim miejscu jest język niemiecki (31,2%), a następnie rosyjski (4,3%) i francuski (2,6%). Odsetki uczących się poszczególnych języków w ramach zajęć obowiązkowych pozostały na poziomie poprzedniego roku szkolnego. Jednego języka obcego uczyło się 55,8% ogółu uczniów szkół dla dzieci i młodzieży, a dwóch języków – 43,1% (bez szkół specjalnych – odpowiednio: 55,5% i 43,3%)<sup>77</sup>.

Wzrasta liczba komputerów we wszystkich typach szkół, rośnie też liczba komputerów z dostępem do Internetu. Dane międzynarodowe (za rok 2006) na temat wskaźników komputeryzacji, dotyczące szkół, w których kształcą się 15-latkowie (w przypadku Polski gimnazjów), uwidaczniają, że pomimo ogromnego postępu w zakresie wyposażenia szkół w komputery, obserwowanego od 2000 roku, Polska nadal odstaje pod tym względem od pozostałych krajów Unii Europejskiej. Pozycja Polski względem krajów OECD mierzona na skali dostępności komputerów dla uczniów szkół nie zmieniła się znacząco na przestrzeni ostatniej dekady. W roku 2000 liczba uczniów przypadających na jeden zestaw komputerowy

<sup>77</sup> Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009, GUS, Warszawa 2009, str. 90-91.

w szkole (28,5) dawała Polsce 21. lokatę na 25 krajów biorących udział w badaniu PISA (w 2003 roku 23. pozycję w tym samym rankingu przy niższym wskaźniku – 21,8)<sup>78</sup>.

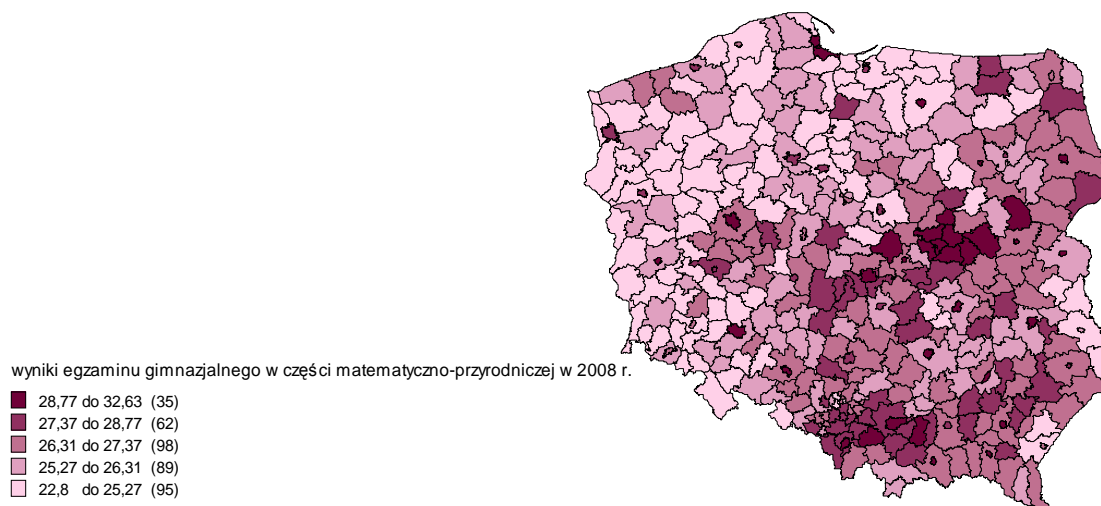
**Mapa 24. Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na komputer z dostępem szerokopasmowym do Internetu w 2008 r.**



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie BDR, GUS.

Wymiernym przejawem zmian jakości nauczania na poziomie gimnazjalnym są średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego, w tym w części matematyczno-przyrodniczej.

**Mapa 25. Wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej w 2008 r.**



Źródło: opracowanie własne MRR na podstawie danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej.

W obszarze infrastruktury kulturowej można zaobserwować pozytywne zmiany:

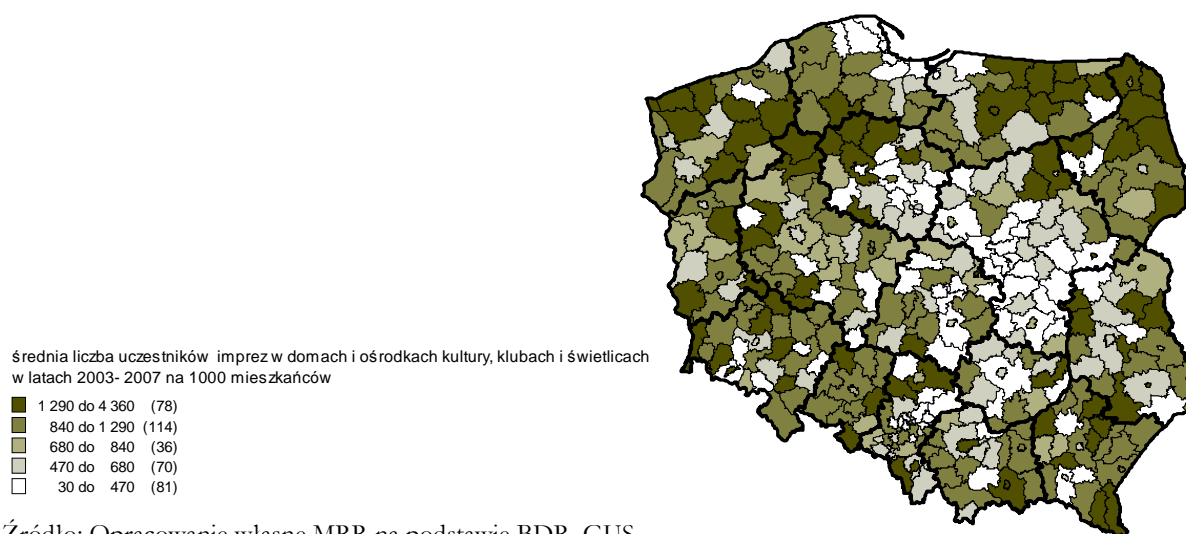
- w latach 1999-2008 liczba teatrów i instytucji muzycznych pozostawała na zbliżonym poziomie, ale nastąpił wzrost liczby miejsc na widowni, liczby przedstawień i koncertów. liczby muzeów oraz liczby odwiedzających, a także łącznej liczby domów kultury, ośrodków kultury, klubów i świetlic oraz imprez kulturalnych tam organizowanych. Szczególnie dużą aktywność pod względem artystycznej i rozrywkowej odnotowano w województwach: lubuskim (ponad trzykrotny wzrost liczby widzów/słuchaczy) oraz wielkopolskim,

<sup>78</sup> Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009, GUS, Warszawa 2009, str. 97.

małopolskim i śląskim (wzrost o ok. 30-40%), natomiast największy spadek w lubelskim i łódzkim (40-50%).

- wzrost aktywności domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic. Do 2007 roku najbardziej wzrosła liczba tych placówek w śląskim (o 71%), wielkopolskim (wzrost o 37%), pomorskim (o 46%) i zachodniopomorskim (o 228%). W województwach tych (z wyjątkiem wielkopolskiego) wzrosła również liczba organizowanych imprez artystycznych. W połowie województw ograniczono liczbę domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic (łódzkie, lubuskie, lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie, podlaskie, mazowieckie i kujawsko-pomorskie). Niemniej, mimo redukcji obiektów znacznie wzrosła liczba imprez artystycznych organizowanych w świętokrzyskim, łódzkim i lubuskim. Wzrosło przy tym zainteresowanie imprezami kulturowym (wzrost średniej liczby uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach na 1000 mieszkańców).

**Mapa 26. Średnia liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach na 1000 mieszkańców w latach 2003-2007**



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie BDR, GUS.

- silnie zróżnicowanie infrastruktury kulturowej w miastach i na wsi, podobnie jak wielkości i różnorodności 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. W szczególnej sytuacji znajdują się obszary położone wzdłuż granic. Bariera rozwoju, jaką stanowi przygraniczne położenie (utrudnienia w przepływie dóbr, osób i kapitałów), powoduje, że mimo różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego, obszary te łączą wspólne zjawiska i problemy np. kwestia małego ruchu przygranicznego, niekorzystne zjawiska demograficzne (starzenie się ludności, wyludnianie terenów, ujemne saldo migracji) obserwowane na obszarach przygranicznych w intensywniejszej skali niż w pozostałych obszarach kraju. Obszary te obejmują przede wszystkim powiaty, których stolice są w odległości mniejszej niż 50 km od granicy), jednak z uwagi na specyfikę problemów obszary te należy rozpatrywać i wyodrębnić w sposób funkcjonalny.

### **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 województwa<sup>79</sup>, 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 regionalnej<sup>80</sup>, to jednak przekazaniu kompetencji województwom nie towarzyszyła decentralizacja finansów publicznych, co nie dawało niezależności finansowej od redystrybucji środków z centrum.
- określenie zakresu oraz zasad kształtowania polityki regionalnej w oparciu o kolejne ustawy: z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego<sup>81</sup>, z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>82</sup>, które były zdominowane przez drobiazgowo określone zakresy 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 dyktowanych 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 Rozwoju Regionalnego 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 rozwoju na obszarze województwa w latach 2007-2013 oraz stanowiło wzmocnienie wymiaru regionalnego polityki rozwojowej.
- programowanie pomocy wspólnotowej zarówno przedakcesyjnej (PHARE, ISPA, SAPARD), jak i po wstąpieniu Polski do UE, tj. na lata 2004-2006 oraz na lata 2007-2013, zaowocowało

---

<sup>79</sup> (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.

<sup>80</sup> Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej - refleksje do dyskusji, MRR, kwiecień 2008 r.

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> 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-gospodarczych<sup>83</sup>. Często spowodowane są one 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 przyniosło 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 Spójności<sup>84</sup>. W latach 2004-2006 pełniło ono funkcję Instytucji Zarządzającej dla wszystkich programów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju<sup>85</sup>, a w latach 2007-2013 - wszystkich krajowych programów operacyjnych<sup>86</sup>. 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 MRR<sup>87</sup> świadczy jednak o brakach polskiego systemu instytucjonalnego. Realizacja polityki spójności oraz dostosowywanie instytucji znajdujących się w systemie wdrażania środków strukturalnych do standardów i wymogów

---

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> We wcześniejszym okresie funkcjonowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, potem Ministerstwo Gospodarki i Pracy, a niezależnie od tego Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

<sup>85</sup> Za wyjątkiem SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, a także SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb.

<sup>86</sup> Za wyjątkiem programów operacyjnych realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

<sup>87</sup> J. Szlachta, J. Zaleski. Model instytucjonalny dla prowadzenia polityki regionalnej z uwzględnieniem zasady partnerstwa

UE zapoczątkowała prowadzenie konsekwentnej systemowej polityki zarządzania zasobami ludzkimi. Dzięki temu kształtowana jest stabilna kadra administrująca środkami europejskimi oraz postępuje profesjonalizacja kadry urzędniczej<sup>88</sup>. 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 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 w ramach tych trzech<sup>89</sup>, 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 realizacji<sup>90</sup>.
- 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 rozwoju<sup>91</sup> 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 polityką 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).<sup>92</sup>
- 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 centralnego okazują się niższymi, niż na poziomie regionalnym. W różnych instytucjach (zarówno poziom krajowy, jak i regionalny) można zaobserwować znaczne zróżnicowanie

---

<sup>88</sup> m.in. w oparciu o Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013.

<sup>89</sup> Przyjęta podczas II posiedzenia Komitetu Koordynacyjnego NSRO na lata 2007-2013 w dniu 18 grudnia 2007 r.

<sup>90</sup> 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.

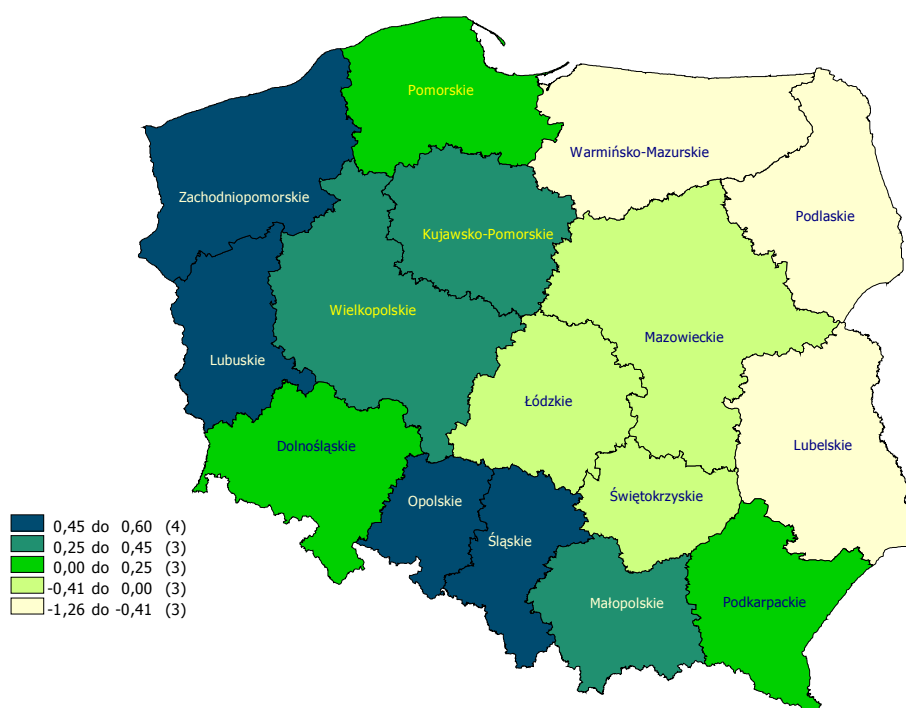
<sup>91</sup> Pozytywne efekty polityki spójności w Polsce. Dokument problemowy, MRR, kwiecień 2009.

<sup>92</sup> Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (stan na 31 grudnia 2008 r.), MRR, czerwiec 2009.

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) powoduje, że system jest złożony, przy czym sprawność działania poszczególnych instytucji jest różna<sup>93</sup>. 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.

Mapa 27. Sprawność instytucjonalna w samorządach gminnych – wskaźnik syntetyczny



Źródło: J. Szomburg (red), Polityka regionalna państwa pośród powikłań instytucjonalno-regulacyjnych, IBnGR 2001 s. 100.

- 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

<sup>93</sup> Ranking instytucji uczestniczących w realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, MRR.

innowacji. W chwili obecnej usługi te obejmują przeprowadzenie audytu technologicznego oraz obsługę procesu transferu technologii.<sup>94</sup>

Na tym tle ogólna ocena wartości wskaźników dot. sprawności instytucjonalnej w Polsce nie jest korzystna. Bazując na indeksach Banku Światowego<sup>95</sup> można stwierdzić, że wartość wskaźników osiągana przez Polskę maleje, a dystans Polski w stosunku do pozostałych krajów UE zwiększa się. Raporty dedykowane nowym krajom<sup>96</sup> członkowskim również najniżej oceniają sprawność instytucjonalną administracji publicznej w Polsce<sup>97</sup>.

- 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)<sup>98</sup> były jednymi z najsłabszych 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 Matters<sup>99</sup> 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 administracji<sup>100</sup>.
- pomimo wzrostu zatrudnienia w administracji publicznej w Polsce (regionalnej i centralnej)<sup>101</sup>, 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%)<sup>102</sup>. 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 obszarach<sup>103</sup> najlepiej wypadła administracja województwa opolskiego, śląskiego i zachodniopomorskiego (aż trzy razy lokując się w pierwszej trójce). Sprawność instytucjonalna administracji publicznej jest bardzo silnie

---

<sup>94</sup> 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.

<sup>95</sup> wskaźniki opracowane przez Bank Światowy w ramach projektu *Governance Matters*.

<sup>96</sup> Przez „nowe kraje członkowskie” rozumie się tu kraje, które wstąpiły do UE w maju 2004r.

<sup>97</sup> 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](http://web.worldbank.org/external/wbcat/main?pagePK=219264&piPK=219251&theSitePK=222993&menuPK=249316&entityID=000020953_20070307140723)

<sup>98</sup> Oceny w ramach tego indeksu zawierają się w przedziale od <-2,5;2,5>.

<sup>99</sup> jw.

<sup>100</sup> Porównaj Koncepcja *Good Governance*. Refleksje do dyskusji, MRR, Warszawa 2008.

<sup>101</sup> Odpowiednia liczba profesjonalnej kadry urzędniczej, traktowanego jako warunek dla zapewnienia sprawności działań administracji publicznej.

<sup>102</sup> Więcej patrz: raport Przeglądu Terytorialne OECD. Polska, OECD 2008.

<sup>103</sup> Badanie IBnGR pod kierunkiem P. Swianiewicza, 2000 r.

skorelowana i determinowana przez stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w danym regionie<sup>104</sup>.

- niedostateczny rozwój e-administracji, wyrażający się nadal niskim 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. zbliżyła się do poziomu średniego dla UE-27 (odpowiednio 2,6% i 2,7% PKB). Pod względem niektórych wskaźników charakteryzujących rozwój społeczeństwa informacyjnego, np. określających wykorzystanie internetu 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 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.

### **Przestrzenny wymiar rozwoju społeczno-gospodarczego**

Delimitacji przestrzeni społeczno-ekonomicznej służyć mogą dane prezentujące natężenie oraz kierunki przepływów ludności związanych z zatrudnieniem (obejmujących pracowników najemnych, którzy dojeżdżają do pracy poza gminę zamieszkania), rozpatrywanych w różnych przekrojach terytorialnych.

W końcu 2006 roku w Polsce ponad 2,3 mln osób pracowało poza gminą zamieszkania, co stanowiło około 25% ogółu pracowników najemnych<sup>105</sup>. Udział osób dojeżdżających mieszkających w danym województwie w stosunku do ogółu dojeżdżających w Polsce wahał się od 1,4% (podlaskie) do 16,8% (śląskie). Do grupy województw z udziałem większym niż 10% należały ponadto: wielkopolskie (11,5%), mazowieckie (11,3%) i małopolskie (10,1%). W przekroju poszczególnych województw najwyższy udział dojeżdżających do pracy w ogólnej liczbie pracowników najemnych wystąpił w województwie podkarpackim, a najniższy w województwie podlaskim. Wyższy od przeciętnego w skali kraju udział liczby dojeżdżających do pracy w liczbie pracowników najemnych występował w województwach: podkarpackim, małopolskim, śląskim, wielkopolskim, opolskim i świętokrzyskim. W zbiorowości podregionów skrajne wartości udziału dojeżdżających do pracy w ogólnej liczbie pracowników najemnych wystąpiły w podregionie m. Warszawa i podregionie oświęcimskim.

Zdecydowanie największe strumienie dojeżdżających do pracy kierują się w stronę dużych ośrodków miejskich. Wyraźnie największym natężeniem przepływu w obu kierunkach

---

<sup>104</sup> 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 tezy 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.

<sup>105</sup> Dane podstawie badania przeprowadzonego przez GUS. Celem badania było pozyskanie danych dotyczących dojazdów do pracy w kontekście wypracowania narzędzi analitycznych służących delimitacji przestrzeni. Źródłem informacji służących do oszacowania skali i kierunków przepływów ludności związanych z zatrudnieniem były zbiory systemu podatkowego urzędów skarbowych za rok 2006, gromadzone w bazie POLTAX, udostępnione przez Ministerstwo Finansów.

charakteryzują się gminy o relatywnie bogatej infrastrukturze gospodarczej. Są to głównie gminy sąsiadujące z dużymi miastami (wchodzące w skład „aglomeracji”).

### Aglomeracje miejskie

Od roku 1990 w polskich miastach zachodzą intensywne zmiany polegające m.in.: na wzroście liczby podmiotów konkurujących o przestrzeń i konkretne lokalizacje, przekształceniach w strukturze własności ziemi oraz przekształceniach struktury zatrudnienia polegającej głównie na zmniejszeniu zatrudnienia w sektorze przemysłowym na korzyść zatrudnienia w sektorze usług. Wyraźnie zachodzą także procesy polaryzacji przestrzeni miast na dzielnice bogate i biedne.

Miasta te koncentrują postęp techniczny, gospodarczy i kulturalny. Można stwierdzić, że polskie duże miasta podlegają procesom metropolizacji, ale nie są one w pełni ukształtowanymi metropoliami. Niekorzystnym zjawiskiem jest niewielki zasięg pozytywnego oddziaływania dużych miast nie przekraczający 20-30 km (w przypadku Warszawy 40-50 km)<sup>106</sup>. Sprzyja to powiększaniu się dystansu między nimi a niżej rozwiniętym zapleczem regionalnym. Aby wypełniały pełnią funkcje centrów postępu techniczno-gospodarczo-kulturalnego oraz dla zintensyfikowania i rozszerzenia ich powiązań z regionem niezbędna jest większa wymiana dóbr, usług i informacji.

### Miasta i obszary tracące dotychczasowe funkcje gospodarcze<sup>107</sup>

Analiza 65 miast na prawach powiatu pod kątem dynamiki liczby ludności<sup>108</sup>; dynamiki liczby miejsc pracy<sup>109</sup> oraz dynamiki przedsiębiorczości<sup>110</sup> wyróżnia grupę miast o największych problemach rozwojowych w ostatnich latach. Problemy rozwojowe widoczne są szczególnie w obszarze konurbacji górnośląskiej, jednak praktycznie w każdym województwie można wskazać ośrodek, który przejawia określony typ problemów. Grupa aż 8 miast: Kalisz, Włocławek, Przemyśl, Tarnów, Jelenia Góra, Dąbrowa Górnicza, Sosnowiec, Częstochowa wykazuje słabszą sytuację w każdym z analizowanych wskaźników (kolejnych 5 miast charakteryzuje się dwoma słabymi wskaźnikami). Najczęściej pojawiający się problem w tych ośrodkach, to spadek liczby ludności (poza Suwałkami, Grudziądem, Tarnobrzegiem, Toruniem, Szczecinem i Jaworzniem, w których występują słabe wskaźniki przedsiębiorczości i dynamiki miejsc pracy). Obok spadku liczby ludności, problemy z utrzymaniem miejsc pracy widoczne są w: Radomiu, Gdyni, Poznaniu, Chorzowie, Koninie, Piekarach Śląskich, Zabrze, Świętochłowicach, Rudzie Śląskie i Bytomiu, czyli w przeważającej części w miastach województwa śląskiego. Z kolei problem przedsiębiorczości widoczny jest w: Żorach, Legnicy, Tychach, Kielcach, Piotrkowie Trybunalskim, Bydgoszczy, Jastrzębiu Zdroju, Siemianowicach Śl. i Katowicach.

Analizując wszystkie ośrodki miejskie o liczbie mieszkańców pow. 45 tys. Mieszkańców (łącznie 102) pod kątem liczby bezrobotnych w miastach<sup>111</sup>, liczby osób zwolnionych z przyczyn zakładów pracy<sup>112</sup>; liczby ofert pracy<sup>113</sup> oraz liczby pracujących w przemyśle<sup>114</sup> można wskazać miasta o strukturze zdominowanej przez przemysł: zdecydowanie najslabsza sytuacja w tym zakresie występuje w miastach: Konin, Częstochowa, Płock oraz o największych problemach w zakresie rynku pracy, które widoczne są zarówno w ośrodkach wojewódzkich (Toruń, Bydgoszcz,

<sup>106</sup> S. Kornik w Konkurencyjność o potencjał rozwoju polskich metropolii – szanse i bariery, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt 214, Warszawa 2004.

<sup>107</sup> na podstawie: Analiza obszarów i propozycja kierunków strategicznej interwencji wobec miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, W. Ziemiałowicz, J. Łukomska, grudzień 2009 r., na zlecenie MRR.

<sup>108</sup> Wskaźnik: (ludność 2008 – ludność 2004) / ludność 2004 tj. wskaźnik obrazujący zmianę liczby ludności zrelatywizowaną do wielkości miasta.

<sup>109</sup> Wskaźnik: (pracujący 2008 – pracujący 2004) \* 1000 / ludność 2008.

<sup>110</sup> Wskaźnik: (osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą 2008 – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą 2004) \* 1000 / ludność 2008.

<sup>111</sup> średnia z lat 2004-2008 na 1000 mieszkańców.

<sup>112</sup> suma zwolnionych z przyczyn zakładów pracy w latach 2004-2008 na 1000 mieszkańców.

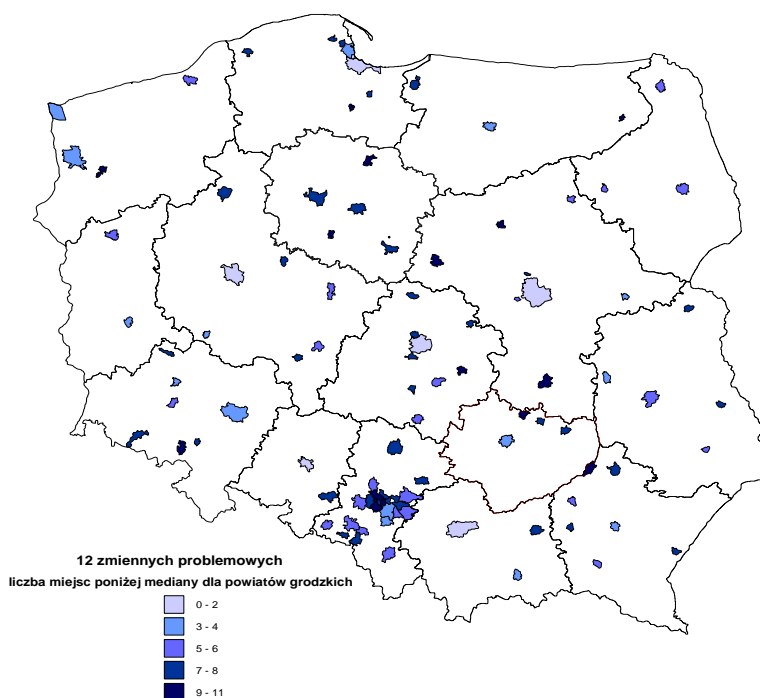
<sup>113</sup> średnią z lat 2004-2008 na 100 bezrobotnych; liczba pracujących w przemyśle.

<sup>114</sup> w 2008 r. na 1000 mieszkańców.

Lublin, Łódź), jak i w innych miastach (np. Częstochowa, Elbląg, Koszalin), a także w obszarach tradycyjnego przemysłu (województwo śląskie, miasta COP-u), jak również słabiej uprzemysłowionych obszarów Polski północno-wschodniej.

Problem niskiej zamożności miast wyznaczony w oparciu o analizę dynamiki zmian dochodów budżetów gmin z tytułu PIT<sup>115</sup>; dynamiki zmian dochodów budżetów gmin z tytułu CIT<sup>116</sup>; dodatków mieszkaniowych<sup>117</sup>; zaległości w opłatach za mieszkania<sup>118</sup> dotyka w największym stopniu: Zabrze, Włocławek, Siemianowice Śląskie, Radom, Ruda Śląska, Bytom i Tarnobrzeg. Z drugiej strony do miast, które zawsze plasują się powyżej wartości środkowej zaliczają się: Wrocław, Poznań, Gdańsk, Kraków, a także Zielona Góra i Dąbrowa Górnicza. Dwa ostatnie miasta oraz brak Warszawy może budzić pewne wątpliwości. Warszawa plasuje się dość słabo, gdy analizowane są zaległości w opłatach za mieszkania, co wskazuje na realny problem ubóstwa znacznej części mieszkańców miasta (ew. uchylanie się od opłat). Jednocześnie stolica Polski osiąga najwyższe wzrosty PIT i CIT wśród analizowanych miast. Z kolei Zielona Góra odnotowuje wysokie pozycje na początku drugiej dziesiątki w zestawieniach dynamiki PIT i CIT, zaś w pozostałych dwóch wypada nieco słabiej. Dąbrowa Górnicza oprócz bardzo dobrej pozycji w przypadku dynamiki wpływów podatkowych plasuje się w samym środku stawki, gdy analizowane są zaległości w opłatach.

### Mapa 28. Miasta pow. 45 tys. mieszkańców zagrożone utratą funkcji społeczno-gospodarczych



Źródło: W. Ziemanowicz, J. Łukomska „Analiza obszarów i propozycja kierunków strategicznej interwencji wobec miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze” na zlecenie MRR, Warszawa, grudzień 2009.

Problem niskiej jakości życia wyznaczony w oparciu o liczbę zwiedzających muzea<sup>119</sup>, liczbę mieszkańców na zakład opieki zdrowotnej<sup>120</sup> oraz liczbę uczniów na szkołę podstawową<sup>121</sup> dotyka

<sup>115</sup> 2004-2008 *per capita*

<sup>116</sup> 2004-2008 *per capita*

<sup>117</sup> na mieszkańca w 2008r.

<sup>118</sup> na mieszkańca w 2007r.

<sup>119</sup> na 1000 mieszkańców 2008 r.

<sup>120</sup> w 2008 r.

<sup>121</sup> w 2008 r.



w największym stopniu: miasta przemysłowe: Radom oraz trzy ośrodki województwa śląskiego – Bytom, Ruda Śląska i Świętochłowice. Z kolei zdecydowanie najlepsza występuje w Krakowie i Poznaniu.

### **Ogólna ocena polityki regionalnej i innych polityki rozwojowych o wpływie regionalnym**

Ponad 30% wydatków publicznych finansowanych jest środkami pochodzącymi z dochodów publicznych pobranych przez instytucję publiczną inną niż dokonująca wydatków. Skala transferów (między instytucjami i między województwami) jest znacznie większa, gdyż w wielu instytucjach wszystkie pobrane dochody traktowane są jako jeden, integralny zasób środków, który może być w dowolny sposób podzielony na kwoty wydatkowane w poszczególnych województwach – tak jest na przykład w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w Narodowym Funduszu Zdrowia, czy w budżecie państwa.

Obecnie obowiązujący system finansów publicznych w Polsce jest bardzo silnie scentralizowany. Wyraża się to zarówno w relatywnie niskim udziale samorządu terytorialnego oraz wojewódzkiej administracji rządowej w realizacji zadań publicznych, jak i w tym, że sektor rządowy przejmuje dziś znacznie więcej środków publicznych, niż wynikałoby to z potrzeby finansowania zadań tego sektora. W tej sytuacji sytuacja finansowa poszczególnych województw (a przez to – poziom życia mieszkańców i perspektywy rozwoju województw) jest w znaczący sposób uzależniona od transferów środków – zarówno budżetowych, jak i pozabudżetowych – znajdujących się w dyspozycji administracji rządowej i podległych tej administracji instytucji o ogólnopolskim zasięgu działania – takich jak państwowe fundusze celowe.

Szacuje się, że tylko ok. 18% wszystkich dochodów publicznych jest wydatkowane w tym samym województwie, w którym zostały pobrane<sup>122</sup>. Rozkład „potencjału wydatkowego” sektora finansów publicznych między województwa jest więc w większym stopniu uzależniony od algorytmów podziału środków publicznych stosowanych przez instytucje dysponujące tymi środkami.

Na system dystrybucji środków publicznych do poszczególnych województw składa się dziś wiele niezależnie funkcjonujących algorytmów – mniej lub bardziej sformalizowanych, przy pomocy których środki przypisane ministrom i instytucjom rządowym są dzielone między województwa. Tylko w budżecie państwa występuje kilkadziesiąt instrumentów regionalnego podziału środków. Niektóre z nich działają jeszcze na etapie konstrukcji budżetu (np. ustalenie puli środków na budżety wojewodów i podział tej puli między województwa), inne – już w toku wykonywania budżetu państwa. Taka sytuacja wymaga przebudowy instrumentów polityki regionalnej, która musi obejmować stworzenie systemu sprawozdawczości pozwalającego obserwować regionalny rozkład wydatków w całym sektorze finansów publicznych, weryfikację obecnie funkcjonujących algorytmów podziału środków między regiony, uwzględnienie problematyki regionalnej w procedurze konstrukcji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz włączenie analizy regionalnej do procedury konstrukcji budżetu państwa.

Polityka regionalna w latach 2000-2006 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 2004-2006. 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

---

<sup>122</sup> Są to: dochody własne jednostek samorządu terytorialnego (włącznie z udziałami we wpływach z PIT i CIT), dochody samorządowych funduszy celowych, dochody samorządowych jednostek gospodarki pozabudżetowej oraz stosunkowo niewielkie dochody samorządowych osób prawnych

PKB 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 PKB w układzie województw 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.*” Jednak 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**<sup>123</sup> 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.

Instrumentami realizacji NSRR były kontrakty wojewódzkie. Kontrakty wojewódzkie zawierane w latach 2001-2008 realizowane były na odmiennych zasadach w różnych okresach czasu. W latach 2001-2004 podstawą dla zawierania i wdrażania kontraktów wojewódzkich były **Programy wsparcia**. Pierwsza edycja kontraktów wojewódzkich realizowana była w ramach Programu wsparcia uchwalonego przez RM na okres 2001-2003. W wyniku nie wykorzystania wszystkich środków w edycji 2001-2003 postanowiono przedłużyć funkcjonowanie Programu wsparcia do roku 2004. Mechanizm podziału środków w ramach kontraktów między regiony w latach 2001-2004 został oparty na specjalnym algorytmie: 80% środków podzielono między wszystkie województwa proporcjonalnie do liczby ich ludności; 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców między województwa, w których poziom PKB był niższy niż 80% średniego poziomu PKB w skali kraju; 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których stopa bezrobocia przekraczała w każdym z ostatnich trzech lat 150% średniej krajowej stopy bezrobocia. Zaproponowany sposób podziału środków miał w założeniu premiować regiony najbardziej zapóźnione.

W latach 2005-2006 oraz 2007-2008 podstawą dla zawierania i wdrażania kontraktów wojewódzkich była przyjęta w 2004 r. **ustawa o Narodowym Planie Rozwoju**, według której kontrakty miały stanowić formalną podstawę współfinansowania środkami budżetu państwa projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (ZPORR), a więc projektów unijnej polityki regionalnej, jak również uzupełnienie dużych projektów realizowanych bez udziału środków unijnych (projekty krajowej polityki regionalnej).

W nowej perspektywie finansowej 2007-2013, zgodnie z przyjętą w 2006 r. ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, postanowiono wykorzystać instrument kontraktu wojewódzkiego do zawierania umów o dofinansowanie programów operacyjnych środkami pochodzącymi z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych, zawieraną przez Ministra Rozwoju Regionalnego z zarządzeniem województwa.

W ciągu 7 lat na realizację inwestycji w ramach kontraktów wojewódzkich przekazano z budżetu państwa środki finansowe w wysokości 5,6 mld zł, przy współfinansowaniu strony samorządowej

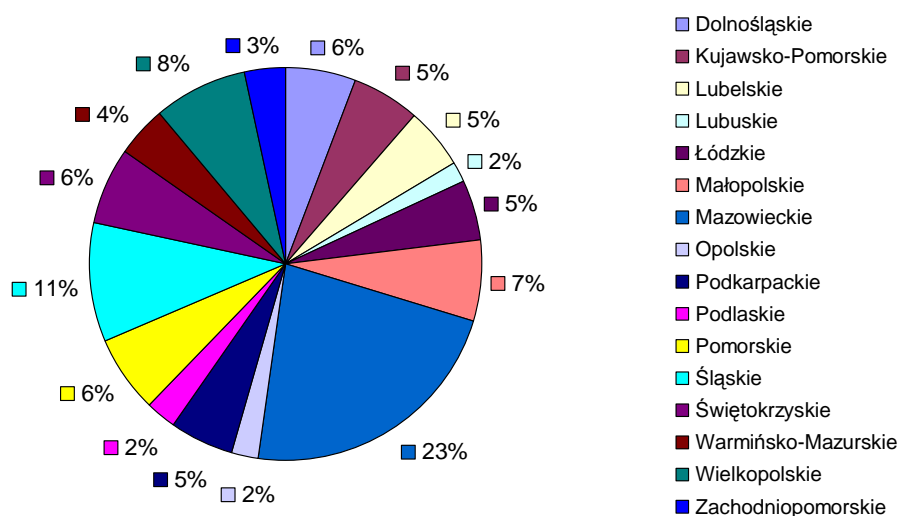
---

<sup>123</sup> w 2007 r. 2,37.

w wysokości prawie 4 mld zł. Najwięcej środków w tym okresie otrzymało województwo mazowieckie – 1,27 mld zł, tj. 23% wszystkich wykorzystanych środków, a najmniej województwo lubuskie – prawie 91 mln zł, tj. 2% wszystkich wykorzystanych środków.

Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy był przyjęty w realizowanych w tym okresie kontraktach wojewódzkich algorytm podziału środków, który przyznawał największym pod względem ludnościowym województwom (Mazowsze – ponad 5 mln mieszkańców) dofinansowanie z budżetu państwa na realizację inwestycji. W przypadku wysokości środków przekazanych w ramach kontraktów woj. mazowieckiemu również istotną rolę odegrała budowa pierwszej linii metra warszawskiego, na którą w okresie 2001-2006 wykorzystano ok. 648 mln zł środków.

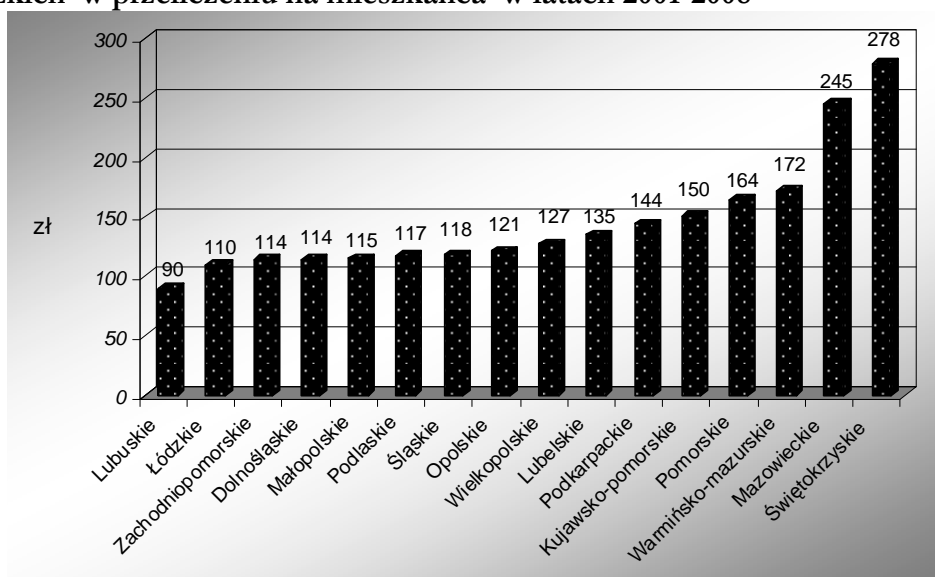
**Wykres 9. Środki z budżetu państwa przeznaczone na realizację inwestycji w regionach w ramach kontraktów wojewódzkich w latach 2001-2008**



Źródło: opracowanie własne MRR

Przeliczenie wykorzystanych w latach 2001-2008 w ramach kontraktów wojewódzkich środków z budżetu państwa w poszczególnych regionach na mieszkańca pokazuje, że najwięcej środków przekazanych zostało do województwa świętokrzyskiego (278 zł), a najmniej do województwa lubuskiego (90 zł)

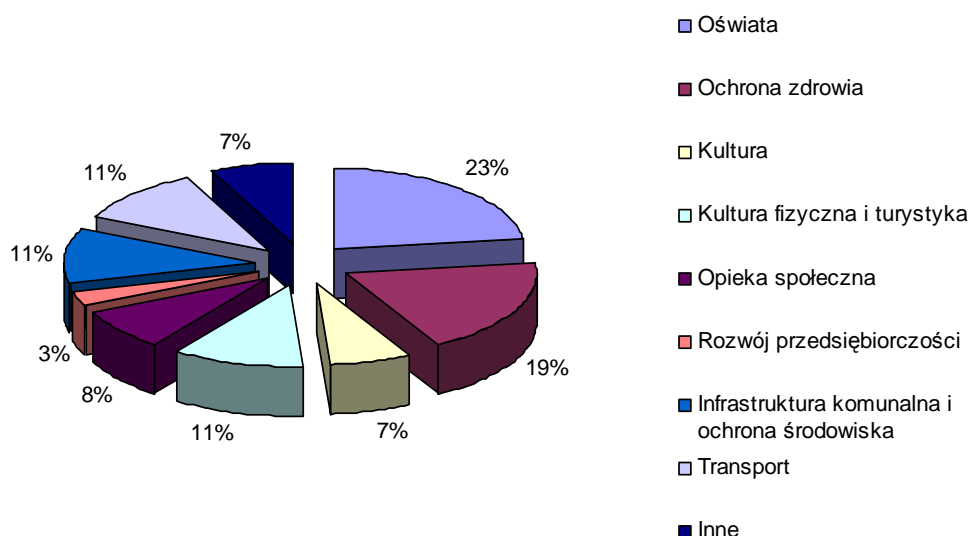
**Wykres 10. Środki z budżetu państwa przeznaczone dla regionów w ramach kontraktów wojewódzkich w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2001-2008**



Źródło: opracowanie własne MRR.

Od początków realizacji kontraktów wojewódzkich, tj. od 2001 roku, w regionach najczęściej realizowane były zadania z zakresu ochrony zdrowia (głównie modernizacja istniejących placówek opieki zdrowotnej lub budowa nowych, specjalistycznych klinik i poradni). Przewaga tych inwestycji nad innymi kategoriami była szczególnie widoczna w kontraktach wojewódzkich realizowanych w latach 2001-2003 oraz w roku 2007 (57% wszystkich inwestycji w tym roku). W latach 2004-2006 dominowały inwestycje z zakresy oświaty (głównie modernizacja istniejących lub budowa nowych placówek edukacyjnych), a w 2008 r. wyjątkowo dużo inwestycji zrealizowano z zakresu kultury fizycznej (przede wszystkim dzięki realizacji programu rządowo-samorządowego „Moje Boisko – Orlik 2012”). W łącznym zestawieniu inwestycji realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich w latach 2001-2008 najwięcej dotyczy oświaty (23%) oraz ochrony zdrowia (19%), najmniej rozwoju przedsiębiorczości (zaledwie 3%).

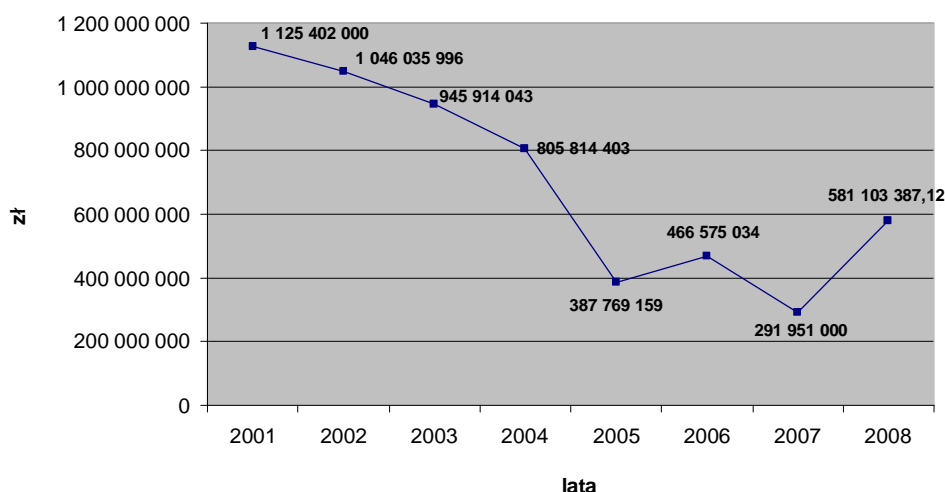
**Wykres 11. Inwestycje realizowane w regionach w ramach kontraktów wojewódzkich w latach 2001-2008**



Źródło: opracowanie własne MRR.

Wysokość środków przekazywanych z budżetu państwa w celu współfinansowania inwestycji realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich w latach 2001-2008 była różna. W pierwszej edycji kontraktów wojewódzkich w ramach Programu wsparcia początkowo zakładano zwiększenie kwoty dofinansowania po pierwszym roku realizacji kontraktów wojewódzkich o 0,5 mld zł, jednakże w wyniku przedłużenia czasu jego obowiązywania o jeden rok wkład budżetu państwa w każdym roku realizacji kontraktów był zmniejszany w stosunku do poprzedniego. W kolejnych edycjach kontraktów środki przekazywane regionom z budżetu państwa również malały (wyjątek stanowią lata 2006 i 2008, kiedy środki z budżetu państwa przekazane przy realizacji inwestycji w ramach kontraktów wojewódzkich wyraźnie zostały zwiększone<sup>124</sup>).

### Wykres 12. Środki z budżetu państwa przekazane regionom w ramach kontraktów wojewódzkich w latach 2001-2008



Źródło: opracowanie własne MRR.

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. Niezaprzeczną 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: wskazywały samorzady jako podmioty

<sup>124</sup> Główną przyczyną prawie dwukrotnego wzrostu środków w 2008 r. w stosunku do roku poprzedniego, było włączenie do kontraktów wojewódzkich budowy 330 boisk piłkarskich w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”, na realizację których przekazano 198,8 mln zł środków z budżetu państwa, rozdzielonych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Dodatkowo w ramach oszczędności w cz. 83 poz. 8 budżetu państwa na mocy porozumienia między Ministrem Finansów i Ministrem Rozwoju Regionalnego w październiku 2008 r. udostępnionych zostało regionom 640 mln zł, tj. po 40 mln zł na każde województwo. Z kwoty tej wykorzystano 99,7% środków (ok. 639 mln zł).

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.

Analiza algorytmów i procedur dystrybucji środków publicznych<sup>125</sup> między województwa daje jednak szansę odtworzenia „realnej polityki regionalnej” państwa oraz oceny jej wewnętrznej spójności i efektywności. Pozwala ona na następujące wnioski:

- Sytuację finansową województw w większym stopniu kształtują przepływy środków publicznych między instytucjami publicznymi i między województwami w ramach jednej instytucji, niż terytorialny rozkład dochodów publicznych przypisanych *a priori* do ich wykorzystania w województwie, w którym zostały one pobrane.
- Podział środków publicznych między województwa dokonywany jest przez wiele niezależnie działających instytucji. Posługują się one własnymi kryteriami podziału i nie istnieje żaden formalny (ani nieformalny) mechanizm pozwalający na efektywną koordynację polityki regionalnej.
- Znaczna część transferów środków publicznych wpływających na sytuację finansową województw odbywa się bez formalnego sprecyzowania trybu i kryteriów alokacji. Sytuację finansową województw w większym stopniu kształtują przepływy środków publicznych między instytucjami publicznymi i między województwami w ramach jednej instytucji, niż terytorialny rozkład dochodów środków. Tam natomiast, gdzie kryteria takie zostały sformułowane, są to niemal we wszystkich przypadkach kryteria formalne, których zastosowanie prowadzi raczej do zmniejszenia dysproporcji w przepływach środków pieniężnych, a nie do zmniejszenia dysproporcji w poziomie wykonywania zadań publicznych. Stwierdzenie to ma zastosowanie tak do wydatków krajowych, jak i do mechanizmów dystrybucji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
- większość z analizowanych algorytmów przepływów środków do województw nie odwoływał się do kryteriów związanych z jakością wykonywanych zadań. W żadnym nie wykorzystuje się jako kryteriów podziału środków mierników realizacji celów najważniejszych dokumentów strategicznych<sup>126</sup>.
- Procedura budżetowa nie przewiduje sporządzenia jakiegokolwiek dokumentu (ani planistycznego, ani sprawozdawczego) obrazującego przepływy środków od instytucji centralnych do województw. Również zasady opracowywania Wieloletniego Planu

---

<sup>125</sup> Analizie zostały poddane algorytmy podziału środków publicznych między województwa stosowane przy przekazywaniu: subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, środków Narodowego Funduszu Zdrowia między oddziały wojewódzkie Funduszu, środków na finansowanie wysokospecjalistycznych procedur medycznych i na inne scentralizowane programy zdrowotne, środków Funduszu Pracy, środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, przyznanych Polsce środków budżetowych UE (przeznaczonych na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych; programy operacyjne, w których zarządy województw pełnią funkcję instytucji pośredniczących i w których wyodrębniono *komponent regionalny*, czyli pulę środków przekazanych do dyspozycji wojewódzkich instytucji pośredniczących; środków przeznaczonych na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich), środków na drogi krajowe, środków na kulturę i szkoły artystyczne (podstawowe i średnie), wybranych dotacji dla uczelni publicznych. Szacuje się, że łączna kwota badanych transferów wynosiła w 2009 roku 130–140 mld zł.

<sup>126</sup> Za wyjątkiem dotacji stacjonarnej szkół wyższych oraz dotacji statutowej dla jednostek naukowych. Dotacje w obszarze działalności dydaktycznej szkół wyższych oparte są na algorytmie ilościowo-jakościowym, natomiast środki finansowe na działalność statutową jednostek naukowych udzielane są na podstawie oceny parametrycznej ich działalności, będącej podstawą przyznania odpowiedniej kategorii.

Finansowego Państwa (wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku) całkowicie pomijają przestrzenny aspekt planowania wieloletniego.

- System ewidencji i sprawozdawczości obowiązujący dziś w sektorze finansów publicznych nie jest nastawiony na dostarczanie danych do analiz regionalnych. Dlatego próby wdrożenia praktyki opracowywania dokumentów obrazujących przepływy środków od instytucji centralnych do województw rozpocząć należy od opracowania koncepcji zmian systemu sprawozdawczego
- Największe transfery środków do województw służą finansowaniu wydatków, które na ogół nie są traktowane jako *wydatki rozwojowe* – są to na przykład wydatki na bieżące funkcjonowanie edukacji na poziomie podstawowym i średnim, na bieżące wydatki placówek ochrony zdrowia, na pomoc społeczną. Wydatki te mają jednak ogromny wpływ na politykę regionalną i jej efekty, gdyż:
  - w znacznym stopniu określają bieżący i przyszły poziom życia mieszkańców województwa,
  - mają bezpośrednie efekty popytowe,
  - gdy są zbyt małe, będą wymuszały przeznaczenie na wydatki bieżące instytucji świadczących usługi publiczne części środków, którymi miały być finansowane inwestycje i inne działania rozwojowe.

### **Wpływ funduszy UE na zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej w układzie regionalnym<sup>127</sup>**

Od 1990 r. Polska jest beneficjentem pomocy ze WE. W latach 1990-2003 wysokość transferów w ramach funduszy przedakcesyjnych wyniosła ok. 5,7 mld euro. Od 2004 r. obserwujemy wygasanie napływu środków w ramach funduszy przedakcesyjnych z ok. 1,0 mld EUR w 2004 r. do zera w 2007 r. Miejsce programów przedakcesyjnych zajęły głównie transfery w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej. W latach 2004-2007 transfery z budżetu UE do Polski osiągnęły ponad 19,3 mld euro, z czego około 2 mld euro stanowiły wpływy w ramach funduszy finansujących programy przedakcesyjne (PHARE, SAPARD i ISPA), a ok. 8,6 mld EUR w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (ponad 1/3 łącznego napływu środków). Pozostała część transferów (45,0% łącznego napływu) dotyczyła głównie realizacji Wspólnej Polityki Rolnej<sup>128</sup>.

Dane wskazują na istnienie bardzo istotnych rozpiętości w terytorialnym rozmieszczeniu środków UE. Na trzy województwa, które realizowały projekty o najwyższej łącznej wartości tj. mazowieckie, śląskie i wielkopolskie, przypada ponad 30% wszystkich wydatków finansowanych środkami UE. Faktycznie udział ten jest jeszcze wyższy, gdyż z ogólnej kwoty wydatków finansowanych środkami UE nie rozdzielono na województwa około 8,3% ogólnej sumy. Województwami o najniższym udziale ogólnej kwoty wydatków UE były: opolskie (2,4%), świętokrzyskie (2,7%), lubuskie (2,8%) oraz podlaskie (2,9%)<sup>129</sup>.

<sup>127</sup> Rozdział opracowany na bazie raportu stanowiącego podsumowanie badań ewaluacyjnych nt. „Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym”, przeprowadzonych w 2009 r. na zlecenie MRR przez: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i firmę PreVision Tomasz Kaczor – z wykorzystaniem modelu MaMoR3.

<sup>128</sup> Wg stanu na koniec marca 2009 r. wartość transferów do Polski osiągnęła poziom bliski 30 mld EUR, a saldo rozliczeń Polska – UE za okres całego członkostwa zamyka się nadwyżką w wysokości ponad 16 mld EUR.

<sup>129</sup> Najwięcej środków przeznaczonych na projekty związane z infrastrukturą wydano w województwach: śląskim (ponad 2 mld zł), wielkopolskim (1,8 mld zł) oraz mazowieckim (1,7 mld zł). W dziedzinie wsparcia sektora produkcyjnego przodowało województwo mazowieckie (1,0 mld zł) przed wielkopolskim i zachodniopomorskim (po ok. 0,6 mld zł). Na rozwój zasobów ludzkich najwięcej środków z funduszy strukturalnych przeznaczono w województwach: mazowieckim (0,4 mld zł), dolnośląskim, wielkopolskim i śląskim (po ok. 0,2 mld zł).

W latach 2004–2007 jednostki samorządu terytorialnego dokonały krajowych wydatków strukturalnych w wysokości 65,8 mld zł. Na pierwszym miejscu pod względem całkowitej kwoty wydatków strukturalnych w latach 2004-2007 znajduje się województwo śląskie (10,3 mld zł), na drugim znajduje się mazowieckie (9,6 mld zł), na trzecim dolnośląskie (5,5 mld zł).

W 2007 r. największe środki na cele rozwojowe przeznaczyły samorządy z województwa pomorskiego (703,8 zł), a najmniejsze – JST z województwa warmińsko-mazurskiego (443,5 zł) i małopolskiego (443,8 zł). W pięciu województwach o najwyższym PKB krajowe wydatki strukturalne *per capita* w 2007 r. były o ponad 18% wyższe niż w województwach Polski Wschodniej. Pomimo iż – obok lubuskiego – województwa Polski Wschodniej (podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz lubelskie) odnotowały największy (ponad trzykrotny) wzrost wydatków strukturalnych w stosunku do 2003 r., to poziom wydatków w tych regionach wciąż należy do najniższych w kraju. Z pięciu województw Polski Wschodniej jedynie podkarpackie odnotowało w 2007 r. wydatki strukturalne przewyższające średnią dla Polski (wynoszącą 527,7 zł), pozostałe cztery województwa przeznaczały na wydatki strukturalne mniej niż wynosi ta średnia.

Głównym czynnikiem oddziałującym na wzrost tej kategorii wydatków była poprawa wskaźników makroekonomicznych wpływających na poziom dochodów publicznych. Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że wzrost ten spowodowany był m.in. napływem środków pomocowych z UE. Rozmiary krajowych wydatków strukturalnych kilkakrotnie przekraczały kwoty wydatków niezbędnych jako współfinansowanie krajowe projektów wspieranych środkami UE.

Wpływ funduszy unijnych na kształtowanie się poszczególnych wskaźników odzwierciedlających sytuację społeczno-gospodarczą nie jest jednorodny we wszystkich województwach. Na powyższe zjawiska, występujące z różną intensywnością w każdym z regionów, nakładają się takie czynniki różnicujące, jak przede wszystkim skala napływających środków, ale także ich indywidualne cechy społeczno-gospodarcze, struktura podziału funduszy między poszczególne obszary interwencji czy stopień jej dopasowania do występujących potrzeb (bieżących, średnio- czy długookresowych).

W okresie 2004-2006 wzrost PKB był dzięki funduszom, według wyników modelu MaMoR3, wyższy przeciętnie w kraju o 0,1 do 0,6 p.p., przy czym w pierwszych dwóch latach - z przyczyn wymienionych na wstępie - był to wzrost nieznaczny. W niektórych województwach - praktycznie niezauważalny, a w większości - na poziomie średniej krajowej lub lekko powyżej niej (0,1-0,2 p.p.). Jedynie lubuskie zanotowało większy wpływ (0,3-0,4 p.p.), natomiast w opolskim wzrost PKB byłby wyższy bez udziału funduszy (o 0,1 p.p.).

W kolejnych latach, a zwłaszcza w okresie 2007-2008, oddziaływanie funduszy we wszystkich regionach przyniosło istotnie silniejsze impulsy rozwojowe niż bezpośrednio po wejściu Polski do UE. W niektórych województwach, jak w łódzkim i warmińsko-mazurskim, wzrost PKB był wyższy o 0,8-0,9 p.p. Jedynie najbogatsze mazowieckie odnotowało dodatkowy wzrost jedynie na poziomie 0,3 p.p.

W większości województw odzwierciedlił się pozytywny wpływ funduszy unijnych na poziom ich rozwoju gospodarczego. W 2008 r. dodatkowy wzrost wskaźnika PKB w stosunku do średniej krajowej wyniósł w tych regionach od 0,1 do 0,9 p.p. W największym stopniu (0,6 i więcej p.p.) zyskał pas województw północnej Polski: od położonego na zachodzie lubuskiego przez zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie do usytuowanego przy wschodniej granicy podlaskiego oraz województwo łódzkie w środkowej części kraju.

Relatywnie najwięcej straciło województwo mazowieckie o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego – bez udziału funduszy wskaźnik PKB byłby tutaj wyższy w 2008 r. aż o 1,3 p.p. Straty odnotowały także województwa południowe: opolskie (-0,6 p.p.), małopolskie (-0,3) i śląskie (-0,2), a w sąsiadującym z nimi dolnośląskim – wpływ funduszy był minimalny.

W analizowanym okresie wzrósł rozmiar różnicowań międzyregionalnych, mierzony współczynnikiem zmienności PKB, z 24,4 w 2004 r. do 27,2% w 2008 r., przy czym bez udziału



środków unijnych wzrost ten byłby wyższy o 0,5 p.p. Można zatem stwierdzić, że w krótkim okresie fundusze złagodziły nieco naturalny proces różnicowania regionów (przewiduje się, że do 2020 r. wpływ funduszy pochodzących z dwóch okresów programowania 2004-2006 i 2007-2013 pozwoli na powstrzymanie tego procesu).

Stopniowo zmniejsza się dystans w poziomie rozwoju gospodarczego dzielący polskie regiony od regionów unijnych, ale jest to proces przestrzennie zróżnicowany. W okresie 2004-2008 wszystkie województwa zwiększyły poziom PKB w stosunku do średniej UE-27, przy czym dzięki funduszom w 2008 r. był to wzrost o 0,4 do 1,2 p.p. większy niż bez ich zaangażowania w polską gospodarkę. W największym stopniu (1,0-1,2 p.p.) zyskała zwarta grupa województw północno-zachodniej Polski: lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie i pomorskie oraz centralnie położone łódzkie. Najbardziej ograniczone natomiast było oddziaływanie środków unijnych na kształtowanie się PKB w województwie opolskim (bez ich udziału wskaźnik ten w relacji do średniej UE-27 byłby tutaj mniejszy zaledwie o 0,4 p.p.). Najbliższe przeciętnej unijnej mazowieckie zyskało poniżej średniej ogólnopolskiej.

Napływ środków unijnych przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy, aczkolwiek ich oddziaływanie jest zauważalnie mniejsze niż to ma miejsce w przypadku PKB. W analizowanym okresie w szybszym tempie (choć przy niskiej stopie wzrostu) zwiększał się poziom zatrudnienia ludności oraz w konsekwencji malało bezrobocie. Dzięki funduszom wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15-64 lata był w 2008 r. wyższy o 0,2 do 0,7 p. p. niż bez ich udziału. W największym stopniu (powyżej średniej krajowej) zyskał pas województw północno-zachodnich, północnych i wschodnich – od lubuskiego do lubelskiego (0,6-0,7 p.p.) oraz województwo łódzkie (0,7 p.p.). Najmniej skorzystało pod tym względem mazowieckie (0,2 p.p.), a także opolskie i kujawsko-pomorskie (po 0,4 p.p.). Zróżnicowanie regionalne wskaźnika zatrudnienia wykazywało tendencję malejącą, przy czym wpływ funduszy na zachodzące zmiany był nieznaczny, ale korzystny z punktu widzenia zwiększania spójności międzyregionalnej.

Zmiany dotyczące poziomu bezrobocia są w znacznej mierze odbiciem procesów związanych z kształtowaniem się sytuacji w sferze zatrudnienia. Stopa bezrobocia obniżała się systematycznie w latach 2004-2008 we wszystkich województwach, w tym również w niewielkim stopniu pod wpływem zaangażowania środków unijnych, zwłaszcza od 2006 r. W 2008 r. stopa bezrobocia ludności w wieku 15-64 lata była w skali regionalnej niższa dzięki temu o 0,2 do 1,1 p.p. W największym stopniu (więcej niż średnio w kraju) spadła ona dzięki funduszom w wymienionym powyżej pasie województw od lubuskiego do lubelskiego (0,9-1,1 p.p.) oraz w łódzkim (1,1 p.p.). Najskromniejszy efekt oddziaływania widoczny był w mazowieckim – bez udziału środków unijnych stopa bezrobocia byłaby tutaj wyższa zaledwie o 0,2 p.p. Zróżnicowanie regionalne stopy bezrobocia wykazywało tendencję wzrostową, która nie była łagodzona napływem funduszy - bez ich udziału rozmiar zróżnicowań byłby w 2008 r. nieco mniejszy.

Napływ funduszy powoduje zwiększenie rozmiarów nakładów brutto na środki trwałe. W analizowanym okresie nakłady te wzrosły w kraju ze 120 w 2004 r. do ponad 220 mld zł w 2008 r. i były wyższe dzięki funduszom odpowiednio o 1,4 i 23,2 mld zł. Ich udział w poniesionych nakładach w gospodarce ogółem zwiększył się z poziomu 1,2 do 10,4%. Sytuacja ta była jednak zróżnicowana w poszczególnych województwach. W wielkościach bezwzględnych (od ponad 6,5 do prawie 14 mld zł) najbardziej zyskały w ciągu 5 lat województwa: kujawsko-pomorskie, lubuskie, podlaskie i lubelskie. Najmniejsze nakłady z tytułu absorpcji środków unijnych zostały poniesione w mazowieckim i opolskim (poniżej 1 mld zł) oraz w świętokrzyskim i podkarpackim (poniżej 1,5 mld zł).

Udział dodatkowych nakładów na środki trwałe był wyższy od średniej krajowej (wynoszącej w okresie 2004-2008 8,0%) we wskazanym wcześniej zwartym pasie województw od lubuskiego do lubelskiego oraz w łódzkim, co potwierdza, że właśnie te regiony skorzystały relatywnie w największym stopniu w pierwszych pięciu latach po wejściu Polski do UE. Tradycyjnie najniższy wpływ funduszy cechował mazowieckie (2,7% udział w poniesionych nakładach), a także był niski w regionach południowych (4,5-5,1%): dolnośląskim, opolskim, śląskim i małopolskim.

Wpływ funduszy na tempo wzrostu nakładów na środki trwałe był w poszczególnych latach i województwach znacząco zróżnicowany. W całym okresie jedynie region łódzki notował rokrocznie pozytywne oddziaływanie. W pozostałych województwach co najmniej w jednym roku nakłady rosłyby szybciej bez udziału funduszy, przy czym dotyczyło to zwłaszcza 2004 i 2007 r. W najmniej korzystnej sytuacji znajdowały się kujawsko-pomorskie i zachodniopomorskie, które relatywnie straciły odpowiednio w okresie trzech i czterech lat. W 2008 r. wpływ funduszy zawiera się w przedziale od -5,6 (świętokrzyskie) do +5,8% (opolskie). Ogólnie biorąc, największy uszczerbek ponoszą regiony, które uzyskiwały najwięcej w ramach perspektywy 2004-2006.

Absorpcja funduszy unijnych nie we wszystkich regionach przynosi w relacji do średniej krajowej efekty przyczyniające się do zwiększania wydajności pracy (mierzonej wartością dodaną brutto na pracującego). W latach 2004-2008 w czterech województwach – małopolskim, śląskim, mazowieckim i opolskim – poziom tego wskaźnika był rokrocznie niższy od wartości możliwej do uzyskania bez zaangażowania środków (w 2008 r. o 0,2-0,5 p.p.). W porównaniu z przeciętną krajową najbardziej zyskiwały w całym okresie województwa położone w pasie północnym kraju – od lubuskiego do podlaskiego (w 2008 r. o 0,4-0,7 p.p.). Poprawia się natomiast sytuacja polskich regionów na tle średniej UE-27. Dzięki napływowi środków niemal we wszystkich województwach wydajność pracy była w całym analizowanym okresie wyższa niż gdyby gospodarka została tych środków pozbawiona. Wpływ większy niż średnio w kraju widoczny był w pasie regionów od lubuskiego do podlaskiego, a także w województwie wielkopolskim (w 2008 r. 0,4-0,5 p.p.). Jedynie województwo opolskie nie zanotowało w całym okresie pozytywnej korelacji pod tym względem, a małopolskie znajdowało się zaledwie w nieznacznie lepszej sytuacji. Zróżnicowanie regionalne wydajności pracy wykazywało tendencję wzrostową, która w niewielkim stopniu była łagodzona napływem funduszy.

## 7. Aneks statystyczny

Tabela 2 Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	PKB <i>per capita</i> w zł (ceny bieżące)*	
	2007	2020
<b>Polska</b>	<b>30 873</b>	<b>68 472</b>
Dolnośląskie	33 567	72 782
Kujawsko-Pomorskie	26 801	59 472
Lubelskie	20 913	45 958
Lubuskie	27 350	60 531
Łódzkie	28 371	62 477
Małopolskie	26 456	59 013
Mazowieckie	49 415	108 656
Opolskie	25 609	54 695
Podkarpackie	20 829	46 558
Podlaskie	22 896	49 927
Pomorskie	30 396	67 009
Śląskie	32 761	72 213
Świętokrzyskie	23 741	51 707
Warmińsko-Mazurskie	22 961	51 405
Wielkopolskie	32 266	71 665
Zachodniopomorskie	27 708	62 000

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie modelu strukturalnego EUImpactMod II stworzonego przez Instytut Badań Strukturalnych w ramach projektu pt. „Wpływ funduszy unijnych na gospodarkę Polski w latach 2004-2020”, realizowanego dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Jego zastosowanie możliwe było jedynie w przypadku najważniejszych wskaźników makroekonomicznych. EUImpactMod II jest modelem klasy DSGE (ang. Dynamic Stochastic General Equilibrium) co oznacza że jest on dynamiczny (ang. dynamic), tzn. uwzględniający oczekiwania jednostek, co do kształtowania się zmiennych ekonomicznych w czasie, stochastyczny (ang. stochastic), co oznacza że decyzje podejmowane są w warunkach niepewności, sformułowany w warunkach równowagi ogólnej (ang. general equilibrium). Modele tej klasy wykorzystywane są m.in. przez Komisję Europejską (QUEST III), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (GEM) czy Europejski Bank Centralny (Smets&Wouters 2002). EUImpactMod II został skonstruowany przy wykorzystaniu pakietu FORMA, autorskiego narzędzia IBS, umożliwiającego kompleksową budowę i estymację modeli równowagi ogólnej. Metodologia DSGE charakteryzuje się silnymi podstawami teoretycznymi, a zachowania agregatów makroekonomicznych wynikają z decyzji optymalizacyjnych, podejmowanych przez jednostki.

**Tabela 3.** Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	<b>Wskaźnik realnego wzrostu dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych (w roku 2020 w stosunku do 2008)*</b>
<b>POLSKA</b>	<b>19,1%</b>
Dolnośląskie	17,10%
Kujawsko-Pomorskie	16,90%
Lubelskie	3,30%
Lubuskie	6,60%
Łódzkie	14,00%
Małopolskie	10,10%
Mazowieckie	38,10%
Opolskie	-3,90%
Podkarpackie	16,10%
Podlaskie	3,70%
Pomorskie	11,10%
Śląskie	24,90%
Świętokrzyskie	13,40%
Warmińsko-Mazurskie	1,40%
Wielkopolskie	26,70%
Zachodniopomorskie	9,60%

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

Tabela 4 Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	Struktura wartości dodanej brutto według rodzajów działalności (w %)*									
	Rolnictwo		Przemysł i budownictwo		Usługi ogółem		Usługi rynkowe		Usługi nierynkowe	
	2007	2020	2007	2020	2007	2020	2007	2020	2007	2020
<b>Polska</b>	<b>4,28</b>	<b>3,27</b>	<b>30,84</b>	<b>31,77</b>	<b>64,88</b>	<b>64,94</b>	<b>50,07</b>	<b>59,57</b>	<b>14,81</b>	<b>5,37</b>
Dolnośląskie	2,33	1,59	39,50	39,58	58,17	58,83	44,06	53,52	14,11	5,31
Kujawsko-Pomorskie	5,88	4,84	31,75	32,13	62,37	63,09	46,73	56,20	15,64	6,89
Lubelskie	7,88	5,56	25,41	26,46	66,71	68,31	45,67	55,44	21,04	12,88
Lubuskie	4,36	2,95	35,23	35,87	60,40	61,44	44,84	54,66	15,57	6,78
Łódzkie	6,47	4,78	32,33	33,33	61,20	61,58	45,86	55,44	15,34	6,14
Małopolskie	3,01	2,05	31,51	32,29	65,48	65,50	48,86	58,43	16,62	7,07
Mazowieckie	3,79	2,87	21,02	22,62	75,19	74,34	63,41	73,81	11,78	0,53
Opolskie	5,30	4,06	36,28	35,64	58,42	60,25	41,53	51,23	16,88	9,02
Podkarpackie	3,46	2,34	33,02	34,70	63,52	63,26	44,15	52,84	19,38	10,41
Podlaskie	10,71	9,43	26,18	25,23	63,11	65,72	43,26	52,78	19,85	12,94
Pomorskie	2,92	1,95	31,08	31,88	65,99	66,28	50,90	60,99	15,10	5,30
Śląskie	1,14	0,66	39,21	40,64	59,65	58,66	47,04	55,66	12,61	3,00
Świętokrzyskie	6,32	4,89	33,67	32,53	60,01	62,83	42,38	53,30	17,63	9,53
Warmińsko-Mazurskie	7,81	6,57	29,62	29,50	62,57	64,36	43,51	53,38	19,06	10,98
Wielkopolskie	6,48	5,55	34,20	35,83	59,32	58,44	45,68	53,33	13,64	5,11
Zachodniopomorskie	4,20	3,48	25,84	26,00	69,96	70,70	52,41	62,83	17,55	7,87

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

Tabela 5 Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	Nakłady ogółem na B+R w relacji do PKB w % *			
	Ogółem		Sektor przedsiębiorstw	
	2007	2020	2007	2020
<b>Polska</b>	<b>0,57</b>	<b>1,35</b>	<b>0,17</b>	<b>0,74</b>
Dolnośląskie	0,41	1,02	0,15	0,68
Kujawsko-Pomorskie	0,20	0,46	0,09	0,40
Lubelskie	0,54	1,31	0,07	0,30
Lubuskie	0,09	0,21	0,04	0,18
Łódzkie	0,51	1,26	0,09	0,38
Małopolskie	0,92	1,89	0,20	0,73
Mazowieckie	1,07	2,47	0,31	1,30
Opolskie	0,14	0,40	0,03	0,17
Podkarpackie	0,36	0,93	0,20	0,93
Podlaskie	0,20	0,49	0,03	0,13
Pomorskie	0,51	1,19	0,23	0,98
Śląskie	0,38	1,00	0,16	0,77
Świętokrzyskie	0,12	0,28	0,07	0,32
Warmińsko-Mazurskie	0,29	0,69	0,10	0,44
Wielkopolskie	0,52	1,18	0,17	0,69
Zachodniopomorskie	0,24	0,57	0,01	0,04

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (Hiszpania). Gdy w szeregach czasowych wskaźnika nie zarysowywał się wyraźny trend, lub gdy jego kierunek był w kontekście celów KSRR nie do zaakceptowania, do zaproponowania wartości docelowej w 2020 r. wykorzystano metodę benchmarkingu zewnętrznego. W największym stopniu problem ten dotyczył zmiennych odnoszących się do działalności badawczo-rozwojowej. W ostatnich latach udział wydatków na badania i rozwój w PKB wzrósł w Polsce jedynie nieznacznie - utrzymanie tego trendu zmian w najbliższych latach nie pozwoli na zwiększenie konkurencyjności kraju na arenie międzynarodowej. Krajem, który wykorzystano jako punkt odniesienia w dziedzinie skali wydatków na badania i rozwój oraz innowacyjności była Hiszpania. Taki wybór podyktowany był podobieństwem obydwu państw pod wieloma względami – liczby ludności, gruntownej modernizacji struktury gospodarki (Hiszpania – od połowy lat 70-tych, Polska – od początku lat 90-tych). Ponadto, w Hiszpanii odnotowano w ostatnich latach dynamiczny wzrost wydatków na badania i rozwój. W kontekście celów polityki rozwoju podobna zmiana w Polsce byłaby jak najbardziej pożądana, dlatego też przykład Hiszpanii wydaje się dobrym punktem odniesienia dla wartości docelowych wskaźników monitorowania KSRR z tego obszaru tematycznego.

Nieco inna sytuacja występuje w przypadku wskaźników dostępu do usług publicznych, gdzie jako punkt odniesienia przyjęto wartości pochodzące z wiodących w poszczególnych obszarach tematycznych krajów Unii Europejskiej. Sformułowanie ambitnych wartości docelowych wydaje być bardziej uzasadnione niż w przypadku wydatków na badania i rozwój – w KSRR *explicite* wyodrębniono bowiem działania tematyczne skierowane na podniesienie dostępności usług publicznych.

Tabela 6 Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	Wydajność pracy (wartość dodana brutto na 1 pracującego) ogółem i według rodzajów działalności w tys. zł*											
	Ogółem		Rolnictwo		Przemysł i budownictwo		Usługi ogółem		Usługi rynkowe		Usługi nierynkowe	
	2007	2020	2007	2020	2007	2020	2007	2020	2007	2020	2007	2020
<b>Polska</b>	<b>75,55</b>	<b>137,60</b>	<b>18,90</b>	<b>77,37</b>	<b>83,11</b>	<b>132,39</b>	<b>89,36</b>	<b>146,17</b>	101,68	<b>215,15</b>	47,75	<b>31,56</b>
Dolnośląskie	86,76	157,38	23,03	104,82	107,32	167,16	85,13	153,54	94,85	207,27	54,80	41,81
Kujawsko-Pomorskie	69,48	126,25	23,79	88,61	74,10	112,48	81,66	139,71	93,31	206,49	46,85	37,93
Lubelskie	52,08	89,44	11,13	39,58	72,47	88,42	77,41	100,68	91,39	167,03	47,07	36,75
Lubuskie	75,32	119,65	32,70	86,77	83,46	120,11	78,23	122,01	87,16	179,35	52,52	33,67
Łódzkie	65,96	127,77	20,86	85,30	72,66	124,90	80,42	133,84	90,49	203,51	50,32	32,32
Małopolskie	65,52	97,87	9,20	31,63	81,82	97,43	80,46	104,94	90,51	152,25	50,90	28,84
Mazowieckie	100,88	195,22	25,88	124,20	97,01	168,83	119,71	209,52	135,42	314,89	35,15	4,27
Opolskie	73,59	136,54	23,23	92,86	88,38	128,74	81,11	146,40	91,04	200,18	56,67	57,46
Podkarpackie	52,94	106,06	6,40	24,36	65,67	113,27	75,13	117,08	86,77	180,14	48,59	41,72
Podlaskie	59,68	98,67	19,40	87,25	77,84	86,38	80,16	101,85	91,78	167,41	54,84	39,00
Pomorskie	80,77	137,10	25,87	76,80	81,70	129,37	88,62	144,59	99,70	200,24	51,27	33,86
Śląskie	81,94	173,49	15,42	67,55	87,29	183,44	85,56	170,00	96,68	223,23	44,08	30,66
Świętokrzyskie	57,24	102,21	11,18	42,60	82,83	100,87	77,36	116,29	87,47	200,39	53,05	34,44
Warmińsko-Mazurskie	67,68	109,55	32,16	133,78	67,38	93,43	78,68	117,24	89,36	163,59	54,31	49,00
Wielkopolskie	72,33	136,44	28,83	126,15	76,25	128,80	83,66	142,52	92,03	199,86	55,62	34,92
Zachodniopomorskie	77,54	136,44	34,89	190,65	72,13	126,88	86,26	147,30	96,12	204,40	56,82	44,97

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

**Tabela 7** Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	Wskaźnik zatrudnienia (liczba pracujących w wieku 18-59/64 lata w % ogólnej liczby ludności w tym wieku )*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>64,9</b>	<b>64,3</b>
Dolnośląskie	62,1	62,0
Kujawsko-Pomorskie	61,4	60,5
Lubelskie	64,5	67,4
Lubuskie	62,8	62,4
Łódzkie	67,0	66,4
Małopolskie	66,7	65,8
Mazowieckie	70,5	69,4
Opolskie	62,9	64,1
Podkarpackie	63,8	63,6
Podlaskie	67,9	67,6
Pomorskie	64,6	62,9
Śląskie	61,4	60,4
Świętokrzyskie	66,5	64,8
Warmińsko-Mazurskie	61,3	60,2
Wielkopolskie	65,9	65,1
Zachodniopomorskie	59,6	58,5

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.



Tabela 8 Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	Struktura pracujących wg rodzajów działalności (w %)*									
	Rolnictwo		Przemysł		Usługi ogółem		Usługi rynkowe		Usługi nierynkowe	
	2008	2020	2008	2020	2008	2020	2008	2020	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>14,0</b>	<b>5,8</b>	<b>31,9</b>	<b>33,0</b>	<b>54,1</b>	<b>61,2</b>	<b>35,2</b>	<b>37,9</b>	<b>20,5</b>	<b>23,3</b>
Dolnośląskie	6,7	2,4	38,9	37,2	54,3	60,4	38,8	40,5	21,3	19,9
Kujawsko-Pomorskie	17,6	7,0	33,4	36,0	49,1	57,0	32,3	34,2	20,7	22,8
Lubelskie	29,6	12,5	22,3	26,7	47,9	60,8	24,4	29,6	20,8	31,2
Lubuskie	8,7	4,1	36,3	35,6	55,1	60,4	35,4	36,4	22,6	24,0
Łódzkie	16,1	7,2	32,6	34,0	51,1	58,8	31,3	34,6	18,9	24,2
Małopolskie	15,4	6,4	30,6	32,4	53,9	61,2	34,6	37,4	21,7	23,9
Mazowieckie	12,4	4,6	25,2	26,1	62,3	69,4	44,4	45,5	20,0	23,9
Opolskie	12,2	6,1	36,4	37,7	51,4	56,2	31,8	34,8	21,7	21,4
Podkarpackie	22,8	10,1	28,6	32,5	48,6	57,4	27,5	31,0	21,0	26,4
Podlaskie	27,2	10,3	22,5	27,9	50,1	61,8	26,3	30,1	20,3	31,7
Pomorskie	7,7	3,5	33,0	33,7	59,4	62,8	38,7	41,5	21,6	21,3
Śląskie	2,5	1,7	40,0	38,4	57,4	59,9	36,9	43,0	20,5	16,9
Świętokrzyskie	25,1	11,7	30,9	33,0	44,1	55,3	27,2	27,1	18,4	28,2
Warmińsko-Mazurskie	12,7	5,3	33,5	34,4	53,9	60,1	31,0	35,6	23,5	24,5
Wielkopolskie	15,6	6,0	36,4	37,9	48,0	56,1	33,9	36,2	17,5	19,9
Zachodniopomorskie	6,2	2,6	31,3	29,1	62,4	68,3	39,9	43,5	23,5	24,8

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

Tabela 9 Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	Stopa bezrobocia wg BAEL*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>7,1%</b>	<b>7,3%</b>
Dolnośląskie	9,1%	9,6%
Kujawsko-Pomorskie	9,1%	8,1%
Lubelskie	8,8%	6,7%
Lubuskie	6,5%	6,8%
Łódzkie	6,7%	6,9%
Małopolskie	6,2%	5,0%
Mazowieckie	6,0%	6,2%
Opolskie	6,6%	8,4%
Podkarpackie	8,2%	7,7%
Podlaskie	6,4%	6,2%
Pomorskie	5,5%	6,8%
Śląskie	6,6%	6,6%
Świętokrzyskie	8,8%	8,4%
Warmińsko-Mazurskie	7,5%	7,6%
Wielkopolskie	6,1%	5,7%
Zachodniopomorskie	9,6%	8,7%

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

Tabela 10 Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	PKB per capita (w PPS) UE-27=100*	
	2007	2020
<b>Polska</b>	<b>54,4</b>	<b>74,4</b>
Dolnośląskie	59,2	79,0
Kujawsko-Pomorskie	47,3	64,6
Lubelskie	36,9	50,1
Lubuskie	48,2	65,9
Łódzkie	50,0	67,9
Małopolskie	46,7	64,0
Mazowieckie	87,1	117,8
Opolskie	45,2	59,4
Podkarpackie	36,7	50,7
Podlaskie	40,4	54,4
Pomorskie	53,6	72,8
Śląskie	57,8	78,4
Świętokrzyskie	41,9	56,3
Warmińsko-Mazurskie	40,5	56,1
Wielkopolskie	56,9	77,7
Zachodniopomorskie	48,9	67,4

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

**Tabela 11** Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	Przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji na 1 osobę w gospodarstwach domowych w zł*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>1 006,57</b>	<b>1 550,12</b>
Dolnośląskie	1 079,31	1 634,36
Kujawsko-Pomorskie	919,58	1 389,49
Lubelskie	835,80	1 113,34
Lubuskie	1 014,37	1 394,73
Łódzkie	969,79	1 429,46
Małopolskie	965,97	1 376,92
Mazowieckie	1 286,55	2 300,99
Opolskie	1 021,97	1 270,39
Podkarpackie	754,14	1 129,05
Podlaskie	902,10	1 205,42
Pomorskie	1 070,29	1 535,86
Śląskie	1 000,87	1 617,70
Świętokrzyskie	853,12	1 247,96
Warmińsko-Mazurskie	943,09	1 231,83
Wielkopolskie	988,04	1 622,09
Zachodniopomorskie	1 012,39	1 432,80

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

**Tabela 12** Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	Udział ludności w wieku 15-64 z wykształceniem wyższym w ludności w tym wieku ogółem w %	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>16,5</b>	<b>24,4</b>
Dolnośląskie	15,7	23,3
Kujawsko-Pomorskie	13,0	17,9
Lubelskie	16,5	25,0
Lubuskie	13,0	18,9
Łódzkie	16,4	24,3
Małopolskie	16,9	24,7
Mazowieckie	23,3	34,9
Opolskie	14,8	21,0
Podkarpackie	15,0	22,0
Podlaskie	16,7	25,4
Pomorskie	16,0	22,1
Śląskie	15,1	23,1
Świętokrzyskie	16,2	25,2
Warmińsko-Mazurskie	13,4	19,6
Wielkopolskie	14,4	21,1
Zachodniopomorskie	16,6	24,0

\* Wartość w 2020 roku prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu. Dla każdej ze zmiennych, których wartości docelowe szacowano przy pomocy metody ekstrapolacji, stworzony został model trendu liniowego postaci:

$$y_{it} = \mu_i + \alpha_i t + \varepsilon_{it}$$

Gdzie  $y_{it}$  to wartość szacowanego wskaźnika w województwie  $i$  w czasie  $t$ ,  $\mu_i$  - to stała,  $\alpha_i$  - parametr, obrazujący szybkość zmian w województwie  $i$ , a  $\varepsilon_{it}$  - to błąd.

Uzyskana prognoza *ex-ante* dla 2020 r. posłużyła do ustalenia wartości docelowej. Indywidualne modele szacowane były dla poszczególnych województw. W przypadku konieczności oszacowania wartości na niższym poziomie agregacji przyjęto założenie o stałej strukturze kształtowania się zmiennej na poziomie podregionów (ewentualnie stałych jej zmianach). Podejście takie podyktowane było niższą wiarygodnością danych na poziomie podregionów oraz powiatów. Ponadto, jednoroczne zaburzenia na poziomie województw lub zmiany metodologii mierzenia danych GUS nie miały znaczącego wpływu na zmiany wskaźnika na poziomie województw. W konsekwencji taka metoda formułowania prognoz pozwoliła uzyskać bardziej wiarygodne wyniki, na które nie wpływają krótkotrwałe zmiany.

**Tabela 13** Wskaźnik monitorowania celu strategicznego

	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych (%)	
	2008	
<b>Polska</b>		<b>17</b>
Dolnośląskie		15
Kujawsko-Pomorskie		17
Lubelskie		28
Lubuskie		18
Łódzkie		18
Małopolskie		15
Mazowieckie		12
Opolskie		14
Podkarpackie		26
Podlaskie		18
Pomorskie		17
Śląskie		13
Świętokrzyskie		24
Warmińsko-Mazurskie		21
Wielkopolskie		16
Zachodniopomorskie		16

**Tabela 14** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Wskaźnik koncentracji PKB w funkcjonalnych obszarach ośrodków wojewódzkich (FOOW) w % <sup>130</sup> *	
	2007	2020
<b>Polska</b>	<b>50,75</b>	<b>51,59</b>
Dolnośląskie	29,92	27,58
Kujawsko-Pomorskie	35,54	34,11
Lubelskie	24,58	22,91
Lubuskie	24,06	24,06
Łódzkie	67,91	66,24
Małopolskie	64,83	68,70
Mazowieckie	73,39	75,22
Opolskie	13,87	14,32
Podkarpackie	12,70	12,36
Podlaskie	28,70	27,60
Pomorskie	49,15	49,45
Śląskie	75,95	77,98
Świętokrzyskie	17,33	17,59
Warmińsko-Mazurskie	13,68	14,31
Wielkopolskie	41,80	43,60
Zachodniopomorskie	34,46	28,81

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

<sup>130</sup> Udział PKB tworzonego w funkcjonalnym obszarze ośrodków wojewódzkich oszacowano przez zaliczenie do tego obszaru: miasta wojewódzkiego oraz przyległych powiatów o gęstości zaludnienia powyżej 150 osób/km<sup>2</sup>. Następnie obszarowi funkcjonalnemu przyporządkowano wielkości PKB poszczególnych NTS 3 na podstawie proporcji liczby ludności miasta wojewódzkiego oraz powiatów o gęstości zaludnienia powyżej 150 osób/km<sup>2</sup> w ludności całego województwa. Konieczność szacowania PKB wynika z tego, że najniższym poziomem statystycznym, dla którego liczone jest PKB jest NTS 3, natomiast nie wszystkie miasta wojewódzkie stanowią odrębną jednostkę NTS 3

**Tabela 15** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Wskaźnik koncentracji zatrudnienia <sup>131</sup> - udział pracujących w FOOW w %*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>48,78</b>	<b>50,23</b>
Dolnośląskie	33,32	35,54
Kujawsko-Pomorskie	41,59	42,95
Lubelskie	34,15	35,08
Lubuskie	37,05	35,28
Łódzkie	49,45	47,03
Małopolskie	53,01	56,53
Mazowieckie	70,40	74,05
Opolskie	25,11	30,32
Podkarpackie	22,07	24,29
Podlaskie	39,67	41,50
Pomorskie	45,18	42,41
Śląskie	71,17	68,08
Świętokrzyskie	55,31	53,66
Warmińsko-Mazurskie	22,87	25,53
Wielkopolskie	37,77	47,20
Zachodniopomorskie	34,37	34,86

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

**Tabela 16** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Ranga miasta wojewódzkiego wg kryteriów MEGA w klasyfikacji ESPON*					
	2008			2020		
	slabe MEGA	średnie MEGA	silne MEGA	slabe MEGA	średnie MEGA	silne MEGA
<b>Polska</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>1</b>
Dolnośląskie	1	0	0	0	1	0
Kujawsko-Pomorskie	0	0	0	1	0	0
Lubelskie	0	0	0	1	0	0
Lubuskie	0	0	0	1	0	0
Łódzkie	1	0	0	0	1	0
Małopolskie	1	0	0	0	1	0
Mazowieckie	0	1	0	0	0	1
Opolskie	0	0	0	1	0	0
Podkarpackie	0	0	0	1	0	0
Podlaskie	0	0	0	1	0	0
Pomorskie	1	0	0	0	1	0
Śląskie	1	0	0	0	1	0
Świętokrzyskie	0	0	0	1	0	0
Warmińsko-Mazurskie	0	0	0	1	0	0
Wielkopolskie	1	0	0	0	1	0
Zachodniopomorskie	0	0	0	1	0	0

\* Wartość w 2020 prognozowana ekspercko.

<sup>131</sup> w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób

**Tabela 17** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	<b>Imprezy oświatowe w muzeach na 10000 mieszkańców*</b>			
	Wartości FOOW		Wartości poza FOOW	
	2008	2020	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>42,8</b>	<b>49,7</b>	<b>17,6</b>	<b>21,0</b>
Dolnośląskie	43,1	43,1	19,9	27,8
Kujawsko-Pomorskie	70,2	73,1	10,9	15,1
Lubelskie	35,4	37,0	10,3	10,3
Lubuskie	11,0	13,1	10,7	15,9
Łódzkie	23,2	23,2	12,7	18,6
Małopolskie	59,6	93,3	40,1	40,1
Mazowieckie	79,9	79,9	14,1	14,1
Opolskie	102,2	102,2	8,0	10,4
Podkarpackie	43,6	43,6	15,4	21,8
Podlaskie	10,9	14,0	20,8	26,6
Pomorskie	31,5	49,8	22,9	32,0
Śląskie	17,0	24,1	32,6	50,9
Świętokrzyskie	28,0	41,1	7,2	12,8
Warmińsko-Mazurskie	60,5	166,1	26,0	29,7
Wielkopolskie	40,5	72,0	12,2	12,2
Zachodniopomorskie	23,4	23,4	7,1	13,5

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu.

**Tabela 18** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	<b>Zwiedzający muzea i oddziały na 10000 mieszkańców w FOOW*</b>			
	Wartości FOOW		Wartości poza FOOW	
	2008	2020	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>8124,8</b>	<b>9508,1</b>	<b>3988,6</b>	<b>4464,1</b>
Dolnośląskie	10327,9	10327,9	3638,2	4048,9
Kujawsko-Pomorskie	5348,1	5348,1	3303,6	3303,6
Lubelskie	6973,8	9332,5	3942,2	4764,4
Lubuskie	1939,9	2968,3	1486,0	2023,6
Łódzkie	2302,1	3023,8	2186,1	2354,1
Małopolskie	27447,2	35700,3	12552,6	17455,5
Mazowieckie	10040,7	10203,5	2309,0	2309,0
Opolskie	7651,1	7651,1	1085,5	1085,5
Podkarpackie	17236,0	28982,2	2455,8	3029,3
Podlaskie	1715,1	1715,1	4243,1	5977,7
Pomorskie	9923,4	9923,4	7783,2	9000,8
Śląskie	2168,3	2561,0	4013,5	4013,5
Świętokrzyskie	5905,4	7298,7	5096,4	5451,0
Warmińsko-Mazurskie	5342,3	5771,0	3353,0	3353,0
Wielkopolskie	6225,9	8108,1	2431,6	2431,6
Zachodniopomorskie	2037,5	2037,5	2147,0	2147,0

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu.

**Tabela 19** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	<b>Wystawy w obiektach działalności wystawienniczej*</b>															
	2008								2020							
	Wartości FOOW				Wartości poza FOOW				Wartości FOOW				Wartości poza FOOW			
	polskie w kraju	polskie za granicą	zagraniczne w Polsce	międzynarodowe w Polsce	polskie w kraju	polskie za granicą	zagraniczne w Polsce	międzynarodowe w Polsce	polskie w kraju	polskie za granicą	zagraniczne w Polsce	międzynarodowe w Polsce	polskie w kraju	polskie za granicą	zagraniczne w Polsce	międzynarodowe w Polsce
<b>Polska</b>	<b>2346</b>	<b>89</b>	<b>187</b>	<b>114</b>	<b>1031</b>	<b>19</b>	<b>68</b>	<b>34</b>	<b>2815</b>	<b>107</b>	<b>224</b>	<b>137</b>	<b>1547</b>	<b>29</b>	<b>102</b>	<b>51</b>
Dolnośląskie	82	6	8	5	87	2	10	3	98	7	10	6	131	3	15	5
Kujawsko-Pomorskie	151	3	17	12	46	0	1	0	181	4	20	14	69	0	2	0
Lubelskie	56	0	4	5	74	0	3	0	67	0	5	6	111	0	5	0
Lubuskie	59	2	1	1	0	0	0	0	71	2	1	1	0	0	0	0
Łódzkie	364	10	24	26	53	0	11	1	437	12	29	31	80	0	17	2
Małopolskie	497	23	40	26	158	2	10	11	596	28	48	31	237	3	15	17
Mazowieckie	357	16	38	17	105	0	5	2	428	19	46	20	158	0	8	3
Opolskie	54	1	4	3	0	0	0	0	65	1	5	4	0	0	0	0
Podkarpackie	58	1	1	1	29	1	4	2	70	1	1	1	44	2	6	3
Podlaskie	34	5	11	1	42	1	3	2	41	6	13	1	63	2	5	3
Pomorskie	101	4	6	1	72	0	1	3	121	5	7	1	108	0	2	5
Śląskie	167	5	15	8	177	10	12	5	200	6	18	10	266	15	18	8
Świętokrzyskie	86	2	2	3	29	0	0	0	103	2	2	4	44	0	0	0
Warmińsko-Mazurskie	102	0	4	2	24	0	3	2	122	0	5	2	36	0	5	3
Wielkopolskie	125	2	8	1	80	1	0	2	150	2	10	1	120	2	0	3
Zachodniopomorskie	53	9	4	2	55	2	5	1	64	11	5	2	83	3	8	2

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu.



**Tabela 20** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Liczba przewozów pasażerskich na w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>174,5</b>	<b>226,8</b>
Dolnośląskie	119,7	155,6
Kujawsko-Pomorskie	156,3	203,2
Lubelskie	98,3	127,8
Lubuskie	77,7	101,0
Łódzkie	132,1	171,7
Małopolskie	331,7	431,2
Mazowieckie	283,4	368,4
Opolskie	59,0	76,6
Podkarpackie	77,9	101,3
Podlaskie	153,5	199,6
Pomorskie	227,8	296,2
Śląskie	169,2	220,0
Świętokrzyskie	131,6	171,1
Warmińsko-Mazurskie	83,1	108,0
Wielkopolskie	148,2	192,6
Zachodniopomorskie	154,5	200,9

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie eksperckiego założenia o wzroście na poziomie 30%.

**Tabela 21** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Wskaźnik urbanizacji (rozumiany jako odsetek ludności mieszkającej w gminach o gęstości zaludnienia powyżej 150 os/km <sup>2</sup> )
	2008
<b>Polska</b>	<b>59,9</b>
Dolnośląskie	60,8
Kujawsko-Pomorskie	53,3
Lubelskie	42,7
Lubuskie	38,2
Łódzkie	62,8
Małopolskie	72,6
Mazowieckie	66,9
Opolskie	51,1
Podkarpackie	47,9
Podlaskie	51,5
Pomorskie	64,2
Śląskie	87,6
Świętokrzyskie	35,5
Warmińsko-Mazurskie	44,5
Wielkopolskie	48,6
Zachodniopomorskie	49,9

**Tabela 22** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Liczba obsłużonych pasażerów oraz wykonanych operacji lotniczych w portach lotniczych*			
	2008		2020	
	Liczba pasażerów	Liczba operacji	Liczba pasażerów	Liczba operacji
<b>Polska</b>	<b>20 771 172</b>	<b>292 106</b>	<b>40 983 484</b>	<b>805 689</b>
Warszawa – Okęcie	9 460 606	129 728	18 666 669	357 817
Kraków – Balice	2 923 961	35 567	5 769 251	98 101
Katowice - Pyrzowice	2 426 942	27 030	4 788 586	74 554
Gdańsk - Rębiechowo	1 954 177	23 592	3 855 776	65 072
Wrocław – Starachowice	1 468 220	19 428	2 896 937	53 586
Poznań – Ławica	1 263 460	23 609	2 492 926	65 119
Szczecin – Goleniów	363 851	11 809	717 912	32 572
Rzeszów – Jasionka	323 142	9 662	637 590	26 650
Bydgoszcz – Szwederowo	298 917	6 182	589 791	17 051
Łódź – Lublinem	282 207	4 194	556 821	11 568
Zielona Góra – Babimost	5 689	1 305	11 225	3 599

\* Wartość w 2020 roku na podstawie prognozy ULC.

**Tabela 23** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Wskaźniki oszacowane na poziomie kraju		
	Połączenie miast wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami	Połączenie miast wojewódzkich liniami kolejowymi zmodernizowanymi co najmniej do maksymalnej prędkości kursowania pociągów pasażerskich rzędu 160 km/h	Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich
Wartość w roku bazowym 2008	6/18	4/18	57,9%
Wartość docelowa w 2020 roku określona w KSRR	18/18	18/18	68,0%

**Tabela 24** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Udział pracujących wyjeżdżających do pracy z danego powiatu w zatrudnionych ogółem w powiecie w %*			
	Wartości FOOW		Wartości poza FOOW	
	2008	2020	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>9,28</b>	<b>9,28</b>	<b>20,57</b>	<b>24,69</b>
Dolnośląskie	1,95	1,95	23,40	28,08
Kujawsko-Pomorskie	2,71	2,71	17,71	21,26
Lubelskie	5,31	5,31	14,27	17,12
Lubuskie	2,60	2,60	24,23	29,07
Łódzkie	6,60	6,60	19,81	23,78
Małopolskie	11,52	11,52	26,70	32,04
Mazowieckie	6,31	6,31	17,23	20,68
Opolskie	3,62	3,62	21,70	26,05
Podkarpackie	9,48	9,48	24,91	29,89
Podlaskie	3,21	3,21	8,98	10,78
Pomorskie	7,05	7,05	24,80	29,76
Śląskie	20,65	20,65	24,51	29,41
Świętokrzyskie	9,33	9,33	19,18	23,02
Warmińsko-Mazurskie	2,13	2,13	15,38	18,45
Wielkopolskie	11,15	11,15	23,20	27,84
Zachodniopomorskie	1,83	1,83	18,01	21,62

\*Wartość w 2020 roku na podstawie eksperckiego założenia o wzroście udziału o 20% z obszarów poza FOOW.

**Tabela 25** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	<b>Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w zł*</b>			
	Wartości FOOW		Wartości poza FOOW	
	2008	2008	2008	2008
<b>Polska</b>	<b>3474,31</b>	<b>5350,45</b>	<b>2609,21</b>	<b>4018,20</b>
Dolnośląskie	3415,39	5171,79	2847,40	4311,70
Kujawsko-Pomorskie	2996,95	4528,40	2442,55	3690,71
Lubelskie	3037,11	4045,62	2536,58	3378,87
Lubuskie	2840,63	3905,77	2541,39	3494,33
Łódzkie	2915,06	4296,78	2513,62	3705,06
Małopolskie	3119,39	4446,46	2535,67	3614,41
Mazowieckie	4291,43	7675,20	2776,77	4966,24
Opolskie	3193,94	3970,33	2742,97	3409,74
Podkarpackie	2976,45	4456,15	2482,88	3717,20
Podlaskie	2994,05	4000,75	2617,47	3497,55
Pomorskie	3728,65	5350,58	2625,64	3767,78
Śląskie	3236,58	5231,28	2714,45	4387,36
Świętokrzyskie	2787,11	4077,02	2649,85	3876,24
Warmińsko-Mazurskie	3132,80	4091,96	2427,47	3170,68
Wielkopolskie	3355,98	5509,61	2531,71	4156,38
Zachodniopomorskie	3290,65	4657,13	2643,61	3741,40

\*Wartość w 2020 roku prognozowana na podstawie korelacji z wartością PKB.

**Tabela 26** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	<b>Odsetek bezrobotnych zarejestrowanych długotrwale (powyżej 12 m-cy)*</b>			
	Wartości FOOW		Wartości poza FOOW	
	2008	2020	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>30,55</b>	<b>15,28</b>	<b>34,89</b>	<b>15,28</b>
Dolnośląskie	42,86	21,43	27,85	21,43
Kujawsko-Pomorskie	26,13	13,06	36,53	13,06
Lubelskie	40,13	20,06	39,88	20,06
Lubuskie	19,40	9,70	27,76	9,70
Łódzkie	29,85	14,92	35,20	14,92
Małopolskie	32,52	16,26	34,56	16,26
Mazowieckie	32,05	16,03	43,29	16,03
Opolskie	25,04	12,52	26,60	12,52
Podkarpackie	38,77	19,38	39,96	19,38
Podlaskie	24,75	12,38	34,52	12,38
Pomorskie	12,82	6,41	30,00	6,41
Śląskie	28,36	14,18	32,37	14,18
Świętokrzyskie	38,66	19,33	46,04	19,33
Warmińsko-Mazurskie	18,30	9,15	32,12	9,15
Wielkopolskie	21,38	10,69	27,40	10,69
Zachodniopomorskie	19,54	9,77	31,66	9,77

\*Wartość w 2020 roku na podstawie eksperckiego założenia o spadku odsetka długotrwale bezrobotnych o 50% na obszarach FOOW i tendencji do wyrównywania się wskaźnika na obszarach FOOW/poza FOOW.

**Tabela 27.** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Zgony na 1000 ludności*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>10,2</b>	<b>11,1</b>
Dolnośląskie	10,7	11,8
Kujawsko-pomorskie	9,9	10,9
Lubelskie	11,0	11,7
Lubuskie	9,7	10,6
Łódzkie	12,7	13,2
Małopolskie	9,3	10,1
Mazowieckie	10,6	10,9
Opolskie	9,9	11,5
Podkarpackie	9,0	10,0
Podlaskie	10,3	11,2
Pomorskie	9,0	10,0
Śląskie	10,7	12,0
Świętokrzyskie	11,1	12,1
Warmińsko-mazurskie	9,3	10,5
Wielkopolskie	9,5	10,1
Zachodniopomorskie	9,8	11,1

\* Wartość w 2020 na podstawie prognozy GUS.

**Tabela 28** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem)*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>18,2</b>	<b>27,0</b>
Dolnośląskie	31,4	46,5
Kujawsko-Pomorskie	25,8	38,3
Lubelskie	23,3	34,6
Lubuskie	8,8	13,0
Łódzkie	16,3	24,2
Małopolskie	29,0	43,0
Mazowieckie	14,5	21,5
Opolskie	16,3	24,2
Podkarpackie	16,3	24,2
Podlaskie	17,9	26,5
Pomorskie	25,0	37,1
Śląskie	36,8	54,7
Świętokrzyskie	34,5	51,1
Warmińsko-Mazurskie	26,6	39,5
Wielkopolskie	24,3	36,0
Zachodniopomorskie	28,0	41,5

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (Hiszpania).

**Tabela 29** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Udział osób w wieku 25-64 lat uczestniczących w kształceniu ustawicznym w ogólnej liczbie ludności w tym wieku (w %)*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>4,7</b>	<b>10,0</b>
Dolnośląskie	5,0	10,0
Kujawsko-Pomorskie	4,3	10,0
Lubelskie	4,8	10,0
Lubuskie	4,0	10,0
Łódzkie	3,1	10,0
Małopolskie	4,4	10,0
Mazowieckie	7,2	10,0
Opolskie	5,1	10,0
Podkarpackie	2,9	10,0
Podlaskie	4,7	10,0
Pomorskie	4,5	10,0
Śląskie	4,3	10,0
Świętokrzyskie	3,9	10,0
Warmińsko-Mazurskie	4,4	10,0
Wielkopolskie	4,1	10,0
Zachodniopomorskie	5,5	10,0

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (najlepsze kraje UE).

**Tabela 30** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Liczba podmiotów zaliczanych do III sektora (fundacje, stowarzyszenia, organizacje społeczne) <sup>132</sup> na 1000 mieszkańców*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>1,86</b>	<b>3,39</b>
Dolnośląskie	1,88	3,37
Kujawsko-Pomorskie	1,79	3,25
Lubelskie	2,17	4,14
Lubuskie	1,88	3,44
Łódzkie	1,80	3,24
Małopolskie	2,02	3,69
Mazowieckie	1,96	3,36
Opolskie	2,04	3,81
Podkarpackie	2,18	4,06
Podlaskie	1,93	3,74
Pomorskie	1,67	3,03
Śląskie	1,36	2,40
Świętokrzyskie	1,88	3,72
Warmińsko-Mazurskie	1,89	3,57
Wielkopolskie	1,94	3,70
Zachodniopomorskie	1,83	3,32

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu.

<sup>132</sup> Na podstawie wyników badania GUS *Sprawozdanie z działalności fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych*, realizowanego przy pomocy formularza SOF-1.

**Tabela 31** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Nakłady brutto na środki trwałe w relacji do PKB (w %)*	
	2007	2020
<b>Polska</b>	<b>22</b>	<b>19</b>
Dolnośląskie	23	22
Kujawsko-Pomorskie	19	16
Lubelskie	18	16
Lubuskie	22	19
Łódzkie	25	19
Małopolskie	23	22
Mazowieckie	22	19
Opolskie	19	16
Podkarpackie	21	19
Podlaskie	22	21
Pomorskie	25	20
Śląskie	20	17
Świętokrzyskie	18	15
Warmińsko-Mazurskie	22	21
Wielkopolskie	21	19
Zachodniopomorskie	20	20

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

**Tabela 32** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Udział zatrudnionych w B+R w pracujących ogółem (w %)*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>0,76</b>	<b>1,36</b>
Dolnośląskie	0,74	1,40
Kujawsko-Pomorskie	0,55	0,93
Lubelskie	0,71	1,36
Lubuskie	0,27	0,51
Łódzkie	0,55	1,20
Małopolskie	1,05	1,51
Mazowieckie	1,34	2,37
Opolskie	0,37	0,72
Podkarpackie	0,40	0,79
Podlaskie	0,50	0,80
Pomorskie	0,81	1,27
Śląskie	0,62	1,25
Świętokrzyskie	0,27	0,53
Warmińsko-Mazurskie	0,41	0,73
Wielkopolskie	0,99	1,62
Zachodniopomorskie	0,61	0,99

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (Hiszpania).

Tabela 33 Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych z sektora usług *							
	Ogółem		Nowe lub istotnie ulepszone produkty		Nowe lub istotnie ulepszone dla rynku produkty		Nowe lub istotnie ulepszone dla rynku procesy	
	2008	2020	2008	2020	2008	2020	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>15,55</b>	<b>24,83</b>	<b>10,32</b>	<b>10,09</b>	<b>6,34</b>	<b>8,00</b>	<b>12,29</b>	<b>16,83</b>
Dolnośląskie	19,13	30,55	12,81	12,52	7,89	9,96	13,11	17,95
Kujawsko-Pomorskie	13,20	21,08	8,04	7,86	4,64	5,85	9,42	12,90
Lubelskie	9,85	15,73	6,03	5,90	3,03	3,82	7,14	9,78
Lubuskie	16,82	26,86	8,02	7,84	3,03	3,82	16,00	21,91
Łódzkie	8,46	13,51	6,74	6,59	4,60	5,80	6,66	9,12
Małopolskie	14,56	23,25	9,80	9,58	5,51	6,95	11,40	15,61
Mazowieckie	21,73	34,70	14,51	14,19	9,10	11,48	17,80	24,38
Opolskie	9,51	15,19	6,17	6,03	2,13	2,69	7,37	10,09
Podkarpackie	14,74	23,54	12,94	12,65	5,69	7,18	12,30	16,84
Podlaskie	9,04	14,43	6,99	6,83	4,13	5,21	8,62	11,80
Pomorskie	17,23	27,51	9,76	9,54	5,58	7,04	13,79	18,88
Śląskie	16,09	25,69	10,72	10,48	6,98	8,81	12,89	17,65
Świętokrzyskie	13,74	21,94	11,19	10,94	5,36	6,76	6,53	8,94
Warmińsko-Mazurskie	11,14	17,79	4,52	4,42	4,13	5,21	10,74	14,71
Wielkopolskie	12,58	20,09	8,08	7,90	6,13	7,74	9,59	13,13
Zachodniopomorskie	8,26	13,19	6,45	6,31	4,94	6,23	6,17	8,45

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (Hiszpania).

Tabela 34 Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych z sektora przemysłu*							
	Ogółem		Nowe lub istotnie ulepszone produkty		Nowe lub istotnie ulepszone dla rynku produkty		Nowe lub istotnie ulepszone dla rynku procesy	
	2008	2020	2008	2020	2008	2020	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>21,27</b>	<b>36,97</b>	<b>15,49</b>	<b>19,06</b>	<b>9,33</b>	<b>15,00</b>	<b>17,04</b>	<b>25,51</b>
Dolnośląskie	24,19	42,05	16,21	19,95	9,90	15,92	19,85	29,72
Kujawsko-Pomorskie	20,69	35,96	16,12	19,84	9,55	15,35	16,02	23,98
Lubelskie	22,16	38,52	14,58	17,94	7,70	12,38	19,25	28,82
Lubuskie	14,33	24,91	9,53	11,73	6,65	10,69	11,24	16,83
Łódzkie	14,83	25,78	11,72	14,42	6,23	10,02	11,19	16,75
Małopolskie	22,18	38,55	16,38	20,16	10,65	17,12	18,07	27,05
Mazowieckie	25,30	43,97	17,83	21,94	11,25	18,09	20,90	31,29
Opolskie	22,89	39,79	18,40	22,64	11,06	17,78	18,42	27,58
Podkarpackie	23,48	40,81	18,50	22,76	10,91	17,54	17,39	26,03
Podlaskie	23,80	41,37	14,96	18,41	9,96	16,01	20,33	30,44
Pomorskie	25,10	43,63	17,98	22,12	9,19	14,77	19,78	29,61
Śląskie	22,42	38,97	17,34	21,34	11,68	18,78	17,44	26,11
Świętokrzyskie	20,20	35,11	16,05	19,75	11,04	17,75	15,92	23,83
Warmińsko-Mazurskie	18,04	31,36	13,36	16,44	7,20	11,58	14,48	21,68
Wielkopolskie	18,54	32,22	13,30	16,37	7,86	12,64	14,99	22,44
Zachodniopomorskie	17,04	29,62	10,64	13,09	4,12	6,62	14,25	21,33

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (Hiszpania).

**Tabela 35** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Nakłady brutto na środki trwałe w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego w stosunku do nakładów brutto na środki trwałe ogółem i liczba nowopowstałych spółek z udziałem kapitału zagranicznego*			
	2007	2008	2020	
	Nakłady brutto na środki trwałe w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego w stosunku do nakładów brutto na środki trwałe ogółem w %	Liczba nowopowstałych spółek z udziałem kapitału zagranicznego	Nakłady brutto na środki trwałe w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego w stosunku do nakładów brutto na środki trwałe ogółem w %	Liczba nowopowstałych spółek z udziałem kapitału zagranicznego
<b>Polska</b>	21,65	<b>1320</b>	27,98	<b>5000</b>
Dolnośląskie	23,34	132	59,11	500
Kujawsko-Pomorskie	12,40	27	26,78	102
Lubelskie	3,80	17	4,01	64
Lubuskie	17,04	50	22,46	189
Łódzkie	11,48	39	32,07	148
Małopolskie	13,49	76	14,52	288
Mazowieckie	40,46	496	40,40	1879
Opolskie	11,84	28	9,07	106
Podkarpackie	8,98	27	8,98	102
Podlaskie	8,97	7	23,55	27
Pomorskie	18,08	78	46,31	295
Śląskie	22,71	122	36,13	462
Świętokrzyskie	11,33	9	16,82	34
Warmińsko-Mazurskie	8,65	10	22,16	38
Wielkopolskie	21,37	118	21,37	447
Zachodniopomorskie	18,51	84	29,30	318

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (Hiszpania).



**Tabela 36** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Nowozarejestrowane w rejestrze REGON w sektorze prywatnym podmioty gospodarki narodowej*							
	2008				2020			
	Ogółem	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	Spółki handlowe	Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	Ogółem	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	Spółki handlowe	Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego
<b>Polska</b>	<b>314082</b>	<b>273240</b>	<b>15608</b>	<b>3345</b>	<b>1871709</b>	<b>1628319</b>	<b>93013</b>	<b>19934</b>
Dolnośląskie	26611	22550	1262	270	159159	134870	7548	1615
Kujawsko-Pomorskie	16487	14896	469	59	99756	90130	2838	357
Lubelskie	13561	12275	339	41	76010	68802	1900	230
Lubuskie	9103	8010	340	115	43103	37927	1610	545
Łódzkie	19368	17200	684	124	123875	110008	4375	793
Małopolskie	26907	23161	1233	210	128198	110351	5875	1001
Mazowieckie	49801	40550	5194	1413	314768	256297	32829	8931
Opolskie	6779	5893	244	53	67189	58407	2418	525
Podkarpackie	11631	10264	379	57	62481	55138	2036	306
Podlaskie	7896	7132	216	22	40605	36676	1111	113
Pomorskie	24243	21689	1015	189	137965	123430	5776	1076
Śląskie	32601	28236	1559	298	189543	164165	9064	1733
Świętokrzyskie	8022	7326	186	17	72701	66394	1686	154
Warmińsko-Mazurskie	11216	10105	237	38	49148	44280	1039	167
Wielkopolskie	31195	27219	1547	266	172871	150837	8573	1474
Zachodniopomorskie	18661	16734	704	173	126362	113314	4767	1171

\* Wartość w 2020 wynika z wartości docelowych w zakresie liczby przedsiębiorstw szacowanych w ramach celu 2 prognozowanych na podstawie ekstrapolacji trendu.

**Tabela 37** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	<b>Eksport w relacji do PKB w % w 2008</b>
<b>Polska</b>	<b>37,53</b>
Dolnośląskie	59,28
Kujawsko-Pomorskie	29,11
Lubelskie	16,74
Lubuskie	47,81
Łódzkie	19,75
Małopolskie	31,96
Mazowieckie	31,26
Opolskie	28,23
Podkarpackie	34,54
Podlaskie	15,96
Pomorskie	52,99
Śląskie	52,65
Świętokrzyskie	21,29
Warmińsko-Mazurskie	27,88
Wielkopolskie	47,69
Zachodniopomorskie	31,88

**Tabela 38** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	<b>Udział produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej ogółem w % w 2008</b>
<b>Polska</b>	<b>2,5</b>
Dolnośląskie	1,4
Kujawsko-Pomorskie	33,5
Lubelskie	2,0
Lubuskie	7,2
Łódzkie	0,4
Małopolskie	4,1
Mazowieckie	0,8
Opolskie	1,0
Podkarpackie	6,8
Podlaskie	3,2
Pomorskie	26,5
Śląskie	0,8
Świętokrzyskie	0,2
Warmińsko-Mazurskie	24,0
Wielkopolskie	0,5
Zachodniopomorskie	6,0

**Tabela 39** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	<b>Zużycie energii elektrycznej na 1 milion zł PKB (GWh)*</b>	
	2007	2020
<b>Polska</b>	<b>0,1186</b>	<b>0,0546</b>
Dolnośląskie	0,1208	0,0556
Kujawsko-Pomorskie	0,1344	0,0619
Lubelskie	0,1167	0,0537
Lubuskie	0,1107	0,0510
Łódzkie	0,1311	0,0604
Małopolskie	0,1383	0,0637
Mazowieckie	0,0854	0,0393
Opolskie	0,1735	0,0799
Podkarpackie	0,1105	0,0509
Podlaskie	0,0920	0,0424
Pomorskie	0,1114	0,0513
Śląskie	0,1608	0,0740
Świętokrzyskie	0,1564	0,0720
Warmińsko-Mazurskie	0,0975	0,0449
Wielkopolskie	0,1072	0,0494
Zachodniopomorskie	0,1096	0,0504

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (Hiszpania).

**Tabela 40** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	<b>Liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania*</b>	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>4046312</b>	<b>5784681</b>
Dolnośląskie	448136	722286
Kujawsko-Pomorskie	77398	87181
Lubelskie	81481	81481
Lubuskie	196296	290028
Łódzkie	115359	187269
Małopolskie	828956	1446433
Mazowieckie	809563	1071214
Opolskie	34931	35735
Podkarpackie	62798	62798
Podlaskie	68737	68737
Pomorskie	245551	311238
Śląskie	259506	429828
Świętokrzyskie	24689	27083
Warmińsko-Mazurskie	155346	155346
Wielkopolskie	257369	299379
Zachodniopomorskie	380196	590029

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu.

**Tabela 41** Wskaźnik monitorowania celu 1 – *Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów*

	Liczba miejsc noclegowych całorocznych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>381604</b>	<b>451701</b>
Dolnośląskie	44296	45641
Kujawsko-Pomorskie	15378	21600
Lubelskie	11088	13837
Lubuskie	11473	15298
Łódzkie	13164	16147
Małopolskie	58592	60562
Mazowieckie	37002	51723
Opolskie	4922	5418
Podkarpackie	15791	19711
Podlaskie	6464	5940
Pomorskie	31489	34886
Śląskie	32449	32485
Świętokrzyskie	7616	10155
Warmińsko-Mazurskie	19918	25491
Wielkopolskie	24805	32237
Zachodniopomorskie	47157	60569

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu.

**Tabela 42** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym (%)*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>69,90</b>	<b>69,04</b>
Dolnośląskie	68,30	68,56
Kujawsko-Pomorskie	67,60	65,83
Lubelskie	71,10	72,29
Lubuskie	67,10	66,97
Łódzkie	71,90	71,34
Małopolskie	71,20	69,29
Mazowieckie	75,00	73,93
Opolskie	67,30	70,03
Podkarpackie	69,80	68,89
Podlaskie	72,70	72,09
Pomorskie	68,30	67,50
Śląskie	65,80	64,59
Świętokrzyskie	73,20	70,71
Warmińsko-Mazurskie	66,10	65,03
Wielkopolskie	70,20	69,04
Zachodniopomorskie	65,80	64,04

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

**Tabela 43** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Udział ludności w wieku 15-64 lat z wykształceniem średnim (średnie ogólnokształcące, średnie zawodowe i policealne) w ludności ogółem (w %)*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	35,9	<b>38,5</b>
Dolnośląskie	37,7	41,2
Kujawsko-Pomorskie	32,2	35,2
Lubelskie	36,0	37,4
Lubuskie	35,2	38,4
Łódzkie	36,2	38,3
Małopolskie	35,2	37,5
Mazowieckie	37,6	39,7
Opolskie	34,4	35,8
Podkarpackie	36,1	40,2
Podlaskie	37,3	38,8
Pomorskie	35,5	37,4
Śląskie	38,1	42,7
Świętokrzyskie	34,2	35,6
Warmińsko-Mazurskie	31,9	34,1
Wielkopolskie	33,3	36,2
Zachodniopomorskie	34,6	36,8

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu.

**Tabela 44** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Stopa bezrobocia rejestrowanego (w %)
	2008
<b>Polska</b>	<b>9,5</b>
Dolnośląskie	10,0
Kujawsko-Pomorskie	13,3
Lubelskie	11,2
Lubuskie	12,5
Łódzkie	9,2
Małopolskie	7,5
Mazowieckie	7,3
Opolskie	9,8
Podkarpackie	13,0
Podlaskie	9,7
Pomorskie	8,4
Śląskie	6,9
Świętokrzyskie	13,7
Warmińsko-Mazurskie	16,8
Wielkopolskie	6,4
Zachodniopomorskie	13,3

**Tabela 45** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Udział pracujących w rolnictwie (w %)*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>14,0</b>	<b>5,8</b>
Dolnośląskie	6,7	2,4
Kujawsko-Pomorskie	17,6	7,0
Lubelskie	29,6	12,5
Lubuskie	8,7	4,1
Łódzkie	16,1	7,2
Małopolskie	15,4	6,4
Mazowieckie	12,4	4,6
Opolskie	12,2	6,1
Podkarpackie	22,8	10,1
Podlaskie	27,2	10,3
Pomorskie	7,7	3,5
Śląskie	2,5	1,7
Świętokrzyskie	25,1	11,7
Warmińsko-Mazurskie	12,7	5,3
Wielkopolskie	15,6	6,0
Zachodniopomorskie	6,2	2,6

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie EUImpactMod II.

**Tabela 46** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Liczba osób zwolnionych z przyczyn zakładów pracy
	2008
<b>Polska</b>	<b>41047</b>
Dolnośląskie	2531
Kujawsko-Pomorskie	1643
Lubelskie	3610
Lubuskie	929
Łódzkie	3534
Małopolskie	3162
Mazowieckie	7739
Opolskie	750
Podkarpackie	2902
Podlaskie	732
Pomorskie	1361
Śląskie	4127
Świętokrzyskie	1473
Warmińsko-Mazurskie	1533
Wielkopolskie	3655
Zachodniopomorskie	1366

**Tabela 47** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (15-64 lata)*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>143,89</b>	<b>192,97</b>
Dolnośląskie	158,25	213,57
Kujawsko-Pomorskie	135,07	183,31
Lubelskie	106,45	141,61
Lubuskie	144,42	187,14
Łódzkie	140,50	189,10
Małopolskie	135,49	174,49
Mazowieckie	184,91	245,39
Opolskie	134,05	199,09
Podkarpackie	100,94	130,70
Podlaskie	112,27	146,35
Pomorskie	157,85	220,01
Śląskie	133,48	174,28
Świętokrzyskie	126,15	183,27
Warmińsko-Mazurskie	116,93	151,37
Wielkopolskie	153,82	204,70
Zachodniopomorskie	180,28	254,92

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu.

**Tabela 48** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Wskaźnik obciążenia demograficznego – ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>55,1</b>	<b>51,5</b>
Dolnośląskie	51,7	51,7
Kujawsko-Pomorskie	54,7	51,3
Lubelskie	59,0	52,8
Lubuskie	51,9	51,3
Łódzkie	56,4	53,7
Małopolskie	57,5	49,5
Mazowieckie	56,8	53,0
Opolskie	52,5	48,0
Podkarpackie	57,5	49,1
Podlaskie	58,6	50,5
Pomorskie	54,8	52,4
Śląskie	52,6	51,6
Świętokrzyskie	57,8	53,0
Warmińsko-Mazurskie	53,8	50,4
Wielkopolskie	53,9	50,6
Zachodniopomorskie	51,7	51,0

\* prognoza GUS.

**Tabela 49** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Wskaźnik salda migracji na pobyt stały na 1000 mieszkańców*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>
Dolnośląskie	-0,4	0,0
Kujawsko-Pomorskie	-0,8	0,0
Lubelskie	-2,1	0,0
Lubuskie	-0,7	0,0
Łódzkie	-0,7	0,0
Małopolskie	0,7	0,7
Mazowieckie	2,2	2,2
Opolskie	-3,2	0,0
Podkarpackie	-1,1	0,0
Podlaskie	-1,4	0,0
Pomorskie	0,6	0,6
Śląskie	-1,5	0,0
Świętokrzyskie	-1,8	0,0
Warmińsko-Mazurskie	-2,2	0,0
Wielkopolskie	0,3	0,3
Zachodniopomorskie	-0,8	0,0

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku wewnętrznego.

**Tabela 50** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Udział i powierzchnia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji*			
	2008		2020	
	ha	%	ha	%
<b>Polska</b>	<b>63735</b>	<b>0,20%</b>	<b>47808</b>	<b>0,15%</b>
Dolnośląskie	7423	0,37%	4453	0,22%
Kujawsko-Pomorskie	3843	0,21%	3132	0,17%
Lubelskie	3359	0,13%	3008	0,12%
Lubuskie	1498	0,11%	1498	0,15%
Łódzkie	4604	0,25%	4604	0,28%
Małopolskie	2352	0,15%	304	0,02%
Mazowieckie	4110	0,12%	1798	0,05%
Opolskie	3297	0,35%	3092	0,33%
Podkarpackie	1900	0,11%	0	0,00%
Podlaskie	2864	0,14%	2776	0,14%
Pomorskie	2853	0,16%	2853	0,19%
Śląskie	4654	0,38%	2442	0,20%
Świętokrzyskie	2987	0,26%	2412	0,21%
Warmińsko-Mazurskie	4865	0,20%	4806	0,20%
Wielkopolskie	10133	0,34%	8068	0,27%
Zachodniopomorskie	2993	0,13%	2508	0,11%

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie ekstrapolacji trendu.



**Tabela 51** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Udział dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) w tej grupie wiekowej ogółem (%)*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>50,52</b>	<b>85,00</b>
Dolnośląskie	51,84	85,00
Kujawsko-Pomorskie	41,96	85,00
Lubelskie	40,80	85,00
Lubuskie	54,02	85,00
Łódzkie	52,86	85,00
Małopolskie	49,16	85,00
Mazowieckie	53,02	85,00
Opolskie	69,98	85,00
Podkarpackie	39,69	85,00
Podlaskie	43,57	85,00
Pomorskie	43,15	85,00
Śląskie	65,44	85,00
Świętokrzyskie	38,88	85,00
Warmińsko-Mazurskie	41,17	85,00
Wielkopolskie	57,40	85,00
Zachodniopomorskie	45,43	85,00

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (UE-27).

**Tabela 52** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadających na 1 komputer z szerokopasmowym dostępem do Internetu*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>20,91</b>	<b>10,00</b>
Dolnośląskie	20,56	9,83
Kujawsko-Pomorskie	23,24	11,11
Lubelskie	17,00	8,13
Lubuskie	22,63	10,82
Łódzkie	20,67	9,88
Małopolskie	21,34	10,21
Mazowieckie	20,85	9,97
Opolskie	17,81	8,51
Podkarpackie	15,69	7,50
Podlaskie	19,55	9,35
Pomorskie	24,50	11,72
Śląskie	23,44	11,21
Świętokrzyskie	21,56	10,31
Warmińsko-Mazurskie	22,86	10,93
Wielkopolskie	22,01	10,52
Zachodniopomorskie	22,53	10,77

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku wewnętrznego.

**Tabela 53** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej (punkty)	
	2008	
<b>Polska</b>	<b>27,07</b>	
Dolnośląskie	26,37	
Kujawsko-Pomorskie	25,96	
Lubelskie	27,08	
Lubuskie	25,80	
Łódzkie	27,51	
Małopolskie	28,20	
Mazowieckie	28,58	
Opolskie	26,36	
Podkarpackie	27,26	
Podlaskie	27,58	
Pomorskie	26,60	
Śląskie	26,96	
Świętokrzyskie	26,61	
Warmińsko-Mazurskie	26,03	
Wielkopolskie	26,64	
Zachodniopomorskie	25,91	

**Tabela 54** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych *	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>5,6</b>	<b>3,0</b>
Dolnośląskie	7,4	3,0
Kujawsko-Pomorskie	5,8	3,0
Lubelskie	6,4	3,0
Lubuskie	5,4	3,0
Łódzkie	5,3	3,0
Małopolskie	4,9	3,0
Mazowieckie	4,9	3,0
Opolskie	5,9	3,0
Podkarpackie	5,4	3,0
Podlaskie	5,3	3,0
Pomorskie	5,5	3,0
Śląskie	6,8	3,0
Świętokrzyskie	4,7	3,0
Warmińsko-Mazurskie	5,1	3,0
Wielkopolskie	5,6	3,0
Zachodniopomorskie	5,1	3,0

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (najlepsze kraje UE).

**Tabela 55** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Liczba lekarzy na 10000 mieszkańców	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>40,49</b>	<b>50,39</b>
Dolnośląskie	42,76	46,92
Kujawsko-Pomorskie	35,48	46,92
Lubelskie	46,17	46,92
Lubuskie	31,35	46,92
Łódzkie	48,39	48,39
Małopolskie	41,36	46,92
Mazowieckie	53,02	53,02
Opolskie	28,00	46,92
Podkarpackie	30,29	46,92
Podlaskie	40,62	46,92
Pomorskie	40,77	46,92
Śląskie	44,29	46,92
Świętokrzyskie	34,05	46,92
Warmińsko-Mazurskie	28,46	46,92
Wielkopolskie	29,99	46,92
Zachodniopomorskie	34,38	46,92

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku wewnętrznego.

**Tabela 56** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Liczba pielęgniarek i położnych na 10000 mieszkańców*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>59,85</b>	<b>65,68</b>
Dolnośląskie	60,91	65,68
Kujawsko-Pomorskie	56,30	65,68
Lubelskie	66,54	66,54
Lubuskie	55,76	65,68
Łódzkie	60,14	65,68
Małopolskie	59,85	65,68
Mazowieckie	62,40	65,68
Opolskie	52,13	65,68
Podkarpackie	63,49	65,68
Podlaskie	65,75	65,75
Pomorskie	52,60	65,68
Śląskie	66,25	66,25
Świętokrzyskie	60,35	65,68
Warmińsko-Mazurskie	56,89	65,68
Wielkopolskie	52,90	65,68
Zachodniopomorskie	51,96	65,68

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku wewnętrznego.

**Tabela 57** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Odsetek spraw załatwianych drogą elektroniczną (jako % z 20 podstawowych usług)	
	2004	2020
<b>Polska</b>	<b>33</b>	<b>100</b>
Dolnośląskie	34	100
Kujawsko-Pomorskie	40	100
Lubelskie	33	100
Lubuskie	40	100
Łódzkie	35	100
Małopolskie	38	100
Mazowieckie	32	100
Opolskie	34	100
Podkarpackie	36	100
Podlaskie	30	100
Pomorskie	45	100
Śląskie	27	100
Świętokrzyskie	42	100
Warmińsko-Mazurskie	23	100
Wielkopolskie	28	100
Zachodniopomorskie	34	100

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (najlepsze kraje UE).

**Tabela 58** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Ludność korzystająca z instalacji kanalizacyjnej w %*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>61,00</b>	<b>80,00</b>
Dolnośląskie	67,50	88,52
Kujawsko-Pomorskie	63,10	82,75
Lubelskie	46,20	60,59
Lubuskie	62,40	81,84
Łódzkie	58,40	76,59
Małopolskie	51,10	67,02
Mazowieckie	60,10	78,82
Opolskie	58,40	76,59
Podkarpackie	53,80	70,56
Podlaskie	59,50	78,03
Pomorskie	74,60	97,84
Śląskie	68,40	89,70
Świętokrzyskie	46,40	60,85
Warmińsko-Mazurskie	65,40	85,77
Wielkopolskie	59,80	78,43
Zachodniopomorskie	74,40	97,57

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku (Francja).

**Tabela 59** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Udział odpadów (z wyłączeniem komunalnych) poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (%)*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>74,90</b>	<b>88,00</b>
Dolnośląskie	70,80	83,18
Kujawsko-Pomorskie	87,20	100,00
Lubelskie	83,70	98,34
Lubuskie	64,60	75,90
Łódzkie	32,00	37,60
Małopolskie	78,70	92,46
Mazowieckie	60,20	70,73
Opolskie	86,90	100,00
Podkarpackie	83,30	97,87
Podlaskie	87,00	100,00
Pomorskie	81,70	95,99
Śląskie	90,60	100,00
Świętokrzyskie	86,80	100,00
Warmińsko-Mazurskie	80,70	94,81
Wielkopolskie	58,80	69,08
Zachodniopomorskie	35,50	41,71

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku wewnętrznego.

**Tabela 60** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Ludność objęta zbiórką odpadów komunalnych w % ludności ogółem*	
	2008	2020
<b>Polska</b>	<b>78,10</b>	<b>85,72</b>
Dolnośląskie	90,20	90,20
Kujawsko-Pomorskie	72,50	85,32
Lubelskie	76,20	85,32
Lubuskie	81,70	85,32
Łódzkie	66,40	85,32
Małopolskie	79,00	85,32
Mazowieckie	75,00	85,32
Opolskie	84,50	85,32
Podkarpackie	81,20	85,32
Podlaskie	68,50	85,32
Pomorskie	83,30	85,32
Śląskie	81,00	85,32
Świętokrzyskie	71,90	85,32
Warmińsko-Mazurskie	74,20	85,32
Wielkopolskie	75,80	85,32
Zachodniopomorskie	86,90	86,90

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku wewnętrznego.

**Tabela 61** Wskaźnik monitorowania celu 2 – *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*

	Średnia liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach na 1 mieszkańca*	
	2007	2020
<b>Polska</b>	<b>0,88</b>	<b>1,14</b>
Dolnośląskie	0,96	1,13
Kujawsko-Pomorskie	0,66	1,13
Lubelskie	0,92	1,13
Lubuskie	0,96	1,13
Łódzkie	0,69	1,13
Małopolskie	1,29	1,29
Mazowieckie	0,68	1,13
Opolskie	1,16	1,16
Podkarpackie	1,03	1,13
Podlaskie	1,03	1,13
Pomorskie	0,62	1,13
Śląskie	0,78	1,13
Świętokrzyskie	0,71	1,13
Warmińsko-Mazurskie	1,07	1,13
Wielkopolskie	0,91	1,13
Zachodniopomorskie	1,11	1,13

\* Wartość w 2020 prognozowana na podstawie benchmarku wewnętrznego.