

Ocena *ex-ante* Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020

Raport końcowy



Instytut Badań Strukturalnych

Reytech Sp. z o.o.

2010

Koordinacja i redakcja:

Julian Zawistowski

Andrzej Regulski

Autorzy:

Jan Gąska

Andrzej Regulski

Łukasz Skrok

Izabela Sobiech

Instytut Badań Strukturalnych

ul. Rejtana 15 lok. 24/25

02-516 Warszawa, Polska

e-mail: ibs@ibs.org.pl

www.ibs.org.pl

tel: + 48 22 629 33 82; fax. +48 22 395 50



Reytech Sp. z o.o.

ul. Rejtana 15 lok. 25

02-516 Warszawa, Polska

e-mail: reytech@reytechpl

www.reytech.pl



Streszczenie raportu

Obowiązek opracowania krajowej strategii rozwoju regionalnego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wynika z zapisów *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* z 6 grudnia 2006 r. Faktyczne miejsce KSRR w systemie dokumentów strategicznych budzi jednak pewne wątpliwości, których nie rozwiewają ani *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, ani zapisy samej Strategii. W efekcie, nie jest do końca jasne, jakie relacje wiążą sankcjonowaną przez KSRR politykę regionalną z politykami sektorowymi w zakresie działań o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu. Zastrzeżenia należy także sformułować w stosunku do stopnia „regionalizacji” KSRR. Wydaje się, że w dokumencie tym powinno się określić endogeniczne potencjały poszczególnych województw – termin do którego zapisy KSRR wielokrotnie się odwołują, nie podając jednocześnie żadnych wytycznych do identyfikacji regionalnych specjalizacji.

Zamieszczona w załączniku do wersji KSRR z września 2009 r. diagnoza społeczno-gospodarcza jest elementem niezbędnym dla uzyskania pełnej spójności i zaprezentowania logiki wywodu. Niestety sprawia ona wrażenie niespójnej i chaotycznej. Między innymi, należy zwrócić uwagę na niezgodności (lub przypadki nieadekwatności) nazewnictwa poszczególnych części z ich zawartością. Wskazać można także braki w zbiorze wskaźników wykorzystanych do opisu sytuacji społeczno-gospodarczej oraz pominięcie w niektórych zestawieniach najbardziej aktualnych obserwacji. W wielu przypadkach, zaprezentowana analiza jest zbyt mało rozbudowana, występują także sytuacje, w których dane przedstawiono w postaci graficznej bez żadnego komentarza. Wrażenie nieuporządkowania potęgują pojawiające się nieścisłości i uchybienia redakcyjne. Diagnoza pozbawiona jest także wymiaru wertykalnego, co uniemożliwia identyfikację endogenicznych potencjałów rozwojowych poszczególnych województw. Pomimo tych mankamentów, decyzja o rezygnacji z tej części dokumentu w jego wersji ze stycznia 2010 r. nie wydaje się uzasadniona.

Wysoko należy ocenić sposób przedstawienia wyzwań rozwojowych. Są one, co do zasady, spójne z przyjętym paradygmatem polityki regionalnej. Niemniej jednak, dla zwiększenia klarowności narracji, należałoby przenieść elementy diagnostyczne do diagnozy, a także przeorganizować układ wyzwań tak, aby podkreślić ich dwoisty charakter. Mianowicie, w dokumencie wyróżnione zostały wyzwania przestrzenne z wymiarami przedmiotowym oraz wyzwania przedmiotowe z wymiarem terytorialnym. W sposób nieunikniony, wyzwania z obydwu grup przenikają się, co powodować może wrażenie nieporządku. Należy także zwrócić uwagę na potrzebę silniejszego uzasadnienia przyporządkowania niektórych zagadnień jako wyzwań krajowej polityki regionalnej. Niemniej jednak, przedstawione wyzwania stanowią dobry punkt wyjścia dla dalszych części Strategii.

Cel strategiczny KSRR stanowi kompleksową odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania rozwojowe. Sposób jego sformułowania należy ocenić pozytywnie: nacisk położono bowiem na endogeniczne potencjały (a nie na tradycyjnie rozumiane działania wyrównawcze), jako przedmiot polityki regionalnej wskazano terytoria (a nie tylko regiony w układzie administracyjnym), zwrócono także uwagę na efektywność prowadzonych działań. Takie sformułowanie celu strategicznego znajduje swoje odzwierciedlenie w konstrukcji trzech celów szczegółowych - cel 1 wiąże się z wykorzystywaniem specyficznych potencjałów wewnętrznych, cel 2 z osiągnięciem spójności w horyzoncie długookresowym, zaś cel 3 – z podnoszeniem jakości prowadzonych interwencji. Ogólne założenia przyświecające wyodrębnieniu celów szczegółowych nie budzą zasadniczych wątpliwości, jednak w ostatecznej wersji KSRR warto podjąć próbę ich bardziej systematycznego opisu, co wiąże się także z koniecznością możliwie precyzyjnej delimitacji obszarów problemowych.

W przypadku celu 1 na pozytywną ocenę zasługuje zaakcentowanie roli wzmocnienia konkurencyjności i wykorzystywania potencjałów poszczególnych regionów. Za uzasadnione uznać trzeba także wprowadzenie dwóch kluczowych elementów polityki regionalnej – przestrzennego i tematycznego. Zastrzeżenia budzi jednak potraktowanie obydwu elementów w sposób rozłączny. Wydaje się, że dużo bardziej przejrzyste byłoby przedstawienie interwencji w ramach celu 1 w płaszczyźnie dwuwymiarowej, w której wymiar przestrzenny wskazywałby na obszary strategicznej interwencji, zaś wymiar tematyczny określałby kierunki polityki regionalnej. Jeśli chodzi o zapisy szczegółowe, to największe zastrzeżenia należy sformułować w odniesieniu do propozycji, aby wszystkie miasta wojewódzkie (z wyjątkiem Warszawy) zakwalifikować do tej samej kategorii obszarów strategicznej interwencji.

Słusznym rozwiązaniem wydaje się propozycja, aby w realizacji celu 2 KSRR sięgnąć po koncepcję obszarów problemowych. Tylko takie podejście umożliwi bowiem koncentrację dostępnych dla polityki regionalnej zasobów na obszarach i zagadnieniach tematycznych, które wymagają interwencji władz publicznych w celu przezwyciężenia nierozwiązywalnych na szczeblu lokalnym lub regionalnym problemów rozwojowych. Wybór pięciu ogólnych typów obszarów problemowych powinien jednak zostać, przynajmniej częściowo, zmodyfikowany. Ich delimitacja powinna się opierać przede wszystkim na podstawie kryteriów analitycznych, tymczasem w KSRR punktem wyjścia często był podział administracyjny (Polska Wschodnia, powiaty przygraniczne). Nie oznacza to, że efektem końcowym powinna być zasadniczo inna grupa obszarów, lecz ich identyfikacja powinna opierać się na ocenie intensywności negatywnych zjawisk, które będą w przyszłości przedmiotem interwencji.

Podniesienie do rangi celu (cel 3) instytucjonalnego wymiaru polityki regionalnej jest w pełni uzasadnione – wraz ze wzrostem znaczenia polityki regionalnej jako istotnego komponentu polityki rozwoju kluczowe wydaje się wypracowanie skutecznych i efektywnych mechanizmów zarządzania interwencją publiczną. Jednocześnie jednak, konieczny jest bardziej czytelny opis celu 3 oraz próba jego kwantyfikacji, aby w przyszłości możliwa była weryfikacja podejmowanych działań. Pewien niepokój budzi brak bezpośrednio sformułowanej alokacji środków na realizację tego celu KSRR.

Pomimo problemów związanych z umiejscowieniem KSRR w systemie dokumentów strategicznych, zaproponowany w ocenianym dokumencie system realizacji powinien umożliwić gruntowną przebudowę założeń zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce. W szczególności, dzięki wprowadzeniu rozwiązania w postaci kontraktu terytorialnego, możliwe będzie zaangażowanie w działania prorozwojowe, na partnerskich zasadach, szerokiego grona podmiotów publicznych i niepublicznych. Wysoko ocenić należy także propozycje związane z rozwojem zaplecza merytorycznego dla podejmowania decyzji o charakterze strategicznym.

Spis treści

Streszczenie raportu.....	3
Spis treści	5
1 Wstęp	6
2 Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego w systemie zarządzania rozwojem Polski	7
2.1 Nowy system zarządzania rozwojem Polski.....	7
2.2 Status KSRR w systemie dokumentów strategicznych	8
2.3 Faktyczny status KSRR	10
2.4 KSRR a strategię rozwoju województw oraz poziom „regionalizacji” KSRR.....	11
3 Ocena diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej i wyzwań polityki regionalnej.....	14
3.1 Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej.....	14
3.2 Wyzwania polityki regionalnej.....	22
3.3 Podsumowanie	28
4 Ocena celów i wskaźników monitorowania KSRR	29
4.1 Założenia oceny celów	29
4.2 Ocena systemu celów	31
4.3 Cel 1 – ocena ogólna.....	34
4.4 Cel 1 – ocena szczegółowych zapisów	37
4.5 Cel 2 – ocena ogólna.....	54
4.6 Cel 2 – ocena szczegółowych zapisów	56
4.7 Cel 3 – ocena ogólna.....	67
4.8 Ocena szczegółowych zapisów	68
4.9 Podsumowanie	74
5 Ocena systemu realizacji KSRR.....	76
5.1 Wprowadzenie – potrzeba zmian	76
5.2 Podsystem instytucjonalny	76
5.3 Podsystem programowania strategicznego	79
5.4 Podsystem wdrażania	81
5.5 Ocena ram finansowych	85
5.6 Podsumowanie	86
6 Oczekiwany wpływ KSRR na sytuację społeczno-gospodarczą Polski	88
6.1 Ilościowe oszacowanie wpływu KSRR – problemy i założenia	88
6.2 Szacunkowy wpływ makroekonomiczny.....	93
6.3 Oszacowanie docelowych wartości wskaźników monitorowania	96
7 Podsumowanie i rekomendacje	99
8 Bibliografia	101
9 Lista załączników	102

1 Wstęp

Niniejsze opracowanie zawiera podsumowanie oceny *ex-ante* projektu *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*. Podczas prac badawczych analizie poddano dwie wersje tego dokumentu: projekt z września 2009 r. oraz ze stycznia 2010 r. Różnice pomiędzy obydwoma iteracjami Strategii nie są rewolucyjne, jednak w wielu obszarach należy uznać je za stosunkowo głębokie, co w szczególności dotyczy sfery redakcyjnej. Jakkolwiek większość uwag w raporcie odnosi się do wersji nowszej, miejscami znajdują się także odwołania do projektu wcześniejszego.

Obok zespołu badawczego, w ocenie *ex-ante* KSRR wzięli także udział:

- przedstawiciele organów administracji publicznej, które 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,¹ która następnie była punktem wyjścia do przeprowadzenia wywiadu indywidualnego.

Ponieważ nowa wersja dokumentu trafiła do zespołu badawczego dopiero na niecałe cztery tygodnie przed terminem przekazania niniejszego raportu, w badaniach jakościowych wykorzystano jedynie projekt KSRR z września 2009 r. W związku z tym, w opracowaniu przyjęto założenie, aby przy formułowaniu szczegółowych uwag na temat projektu KSRR, nie powoływać się bezpośrednio na źródła poszczególnych opinii. Podstawą większości z nich była bowiem zarówno analiza zapisów Strategii, jak i wywiady z ekspertami oraz przedstawicielami administracji, które dodatkowo musiały zostać skonfrontowane przez zespół badawczy ze zmianami wprowadzonymi w nowej wersji dokumentu.

Podczas prac badawczych napotkano dwie podstawowe przeszkody, które znalazły swoje odzwierciedlenie w szczegółowych wnioskach z oceny *ex-ante* KSRR:

- Krajowa strategia rozwoju regionalnego jest dokumentem horyzontalnym, którego realizacja będzie się w dużej mierze opierać na koordynacji działań szerokiego grona instytucji publicznych. Oznacza to, że, w celu przeprowadzenia rzetelnej oceny tego dokumentu, konieczne było umiejscowienie jej w szerszym kontekście instytucjonalnym.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego jest średniookresowym dokumentem strategicznym, który w przyszłości będzie dopiero podstawą do opracowania dokumentów wdrożeniowych. Z tego powodu pole do oceny części zapisów Strategii było mocno ograniczone.

Struktura raportu odzwierciedla w dużej mierze strukturę KSRR. W rozdziale 2 opisano jej relacje z innymi dokumentami składającymi się na system zarządzania rozwojem kraju, następnie analizie poddano zaprezentowaną w KSRR diagnozę społeczno-gospodarczą oraz zidentyfikowane wyzwania rozwojowe. Kolejne części raportu zawierają szczegółową ocenę celów Strategii, a także ocenę rozwiązań instytucjonalnych zaproponowanych w systemie realizacji KSRR.

¹ Wszystkie recenzje znajdują się w Załączniku 5 do raportu.

2 Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego w systemie zarządzania rozwojem Polski

W niniejszym rozdziale zaprezentowane zostały najważniejsze zagadnienia związane z miejscem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego w systemie instytucjonalnym polityki rozwoju. Przede wszystkim zasygnalizowano nieprecyzyjne określenie relacji tego dokumentu z średniookresowymi strategiami sektorowymi. Zwrócono także uwagę na podobny problem w odniesieniu do jego powiązań ze strategiami rozwoju województw, analizie poddano także sposób uwzględnienia w KSRR indywidualnych charakterystyk poszczególnych regionów.

2.1 Nowy system zarządzania rozwojem Polski

Prace nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego (KSRR) wpisują się w szerszy kontekst głębokiej reformy systemu zarządzania rozwojem Polski zapoczątkowanej w 2008 r. Podjęte na szczeblu rządowym działania zmierzają w kierunku opracowania długookresowej strategii rozwoju kraju (DSRK), aktualizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju (ŚSRK), a także przygotowania dziewięciu szczegółowych strategii średniookresowych służących realizacji obydwu nadrzędnych dokumentów. Jedną z nich jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego.

Wyzwania stojące przed funkcjonującym dotychczas systemem dokumentów strategicznych zostały w syntetyczny sposób podsumowane w przyjętych przez Radę Ministrów *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*. Istotne problemy dotyczą praktycznie wszystkich elementów dzisiejszego systemu: zarówno poziomu programowania strategicznego, jak i wdrożeniowego, dotyczą także zagadnień instytucjonalnych. Do najważniejszych mankamentów funkcjonujących obecnie rozwiązań należy zaliczyć:

- **Brak kompleksowej wizji polityki rozwoju** będącej jedną z konsekwencji braku ciągłości prac związanych z programowaniem strategicznym,
- **Brak pojedynczego podmiotu odpowiedzialnego za szeroko rozumiane zarządzanie rozwojem** – taką funkcję mogłoby potencjalnie pełnić Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jednak nie zostało wyposażone w wystarczająco silne instrumenty polityczne,
- **Dominację myślenia sektorowego** prowadzącego do fragmentaryzacji polityki rozwoju - uniemożliwia ona koordynację interwencji prowadzonej przez poszczególne resorty, czego konsekwencją jest podejmowanie działań dublujących się lub wręcz wzajemnie sprzecznych.

Większość dylematów stojących przed polityką rozwoju w sposób pośredni lub bezpośredni związana jest z wymiarem terytorialnym działań podejmowanych przez podmioty publiczne. Oznacza to potencjalnie bardzo istotną rolę, jaką w systemie zarządzania rozwojem powinna pełnić krajowa polityka regionalna. Funkcjonujące dotychczas rozwiązania w zasadniczy sposób ograniczały faktyczne pole jej oddziaływania, na co złożyły się przede wszystkim następujące czynniki:

- **Brak definicji polityki regionalnej oraz określenia jej relacji z szeroko rozumianą polityką rozwoju,**
- **Sprowadzenie roli krajowej polityki regionalnej do narzędzia służącego wdrażaniu instrumentów polityki spójności Unii Europejskiej,** przez co pomijane było dotychczas myślenie strategiczne o faktycznych wyzwaniach i celach tej polityki,
- **Abstrahowanie od terytorialnego wymiaru polityk sektorowych oraz brak ich regionalnej koordynacji** – horyzontalna polityka regionalna jest doskonałym narzędziem zapewniającym

spójność działań podejmowanych przez podmioty publiczne, do tego konieczny jest jednak odpowiedni zestaw instrumentów,

- **Brak koordynacji pomiędzy programowaniem społeczno-gospodarczym i programowaniem przestrzennym** – polityka regionalna może potencjalnie stanowić efektywny łącznik pomiędzy tymi elementami interwencji publicznej.

Autorzy projektu *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta Obszary Wiejskie*, będącej przedmiotem niniejszej oceny *ex-ante*, w odważny sposób podjęli większość opisanych powyżej wyzwań stojących przed krajową polityką regionalną. Za kluczowe implikacje tego dokumentu należy uznać próbę określenia ram, w których powinna ona funkcjonować, a także podniesienie jej do rangi podstawowego komponentu polityki rozwoju kraju. Projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* sankcjonuje także szereg ważnych rozwiązań instytucjonalnych, które umożliwią w przyszłości koordynację, za pomocą instrumentów krajowej polityki regionalnej, funkcjonujących dotychczas często w oderwaniu od siebie działań podejmowanych przez instytucje publiczne w wymiarze terytorialnym.

2.2 Status KSRR w systemie dokumentów strategicznych

Wyzwania stojące przed polską polityką regionalną wymagają odpowiedniego umocowania instytucjonalnego Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Wydaje się jednak, że zapisy obowiązujących aktów prawnych nie określają jej miejsca wystarczająco jednoznacznie, co może być istotną przeszkodą w realizacji ambitnie sformułowanych celów sformułowanych w ocenianym projekcie dokumentu. Za szczególnie istotny należy uznać sposób, w jaki zdefiniowane zostały wzajemne relacje pomiędzy krajową strategią rozwoju regionalnego i średniookresowymi strategiami sektorowymi. Podstawowe znaczenie w tym zakresie odgrywają następujące dokumenty:

- Znowelizowana ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*,²
- *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.,
- *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r.,
- Projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*.

Obowiązek opracowania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego wynika z zapisów *Ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju* z dnia 6 grudnia 2006 r. (z późniejszymi nowelizacjami). Omawianą strategię zdefiniowano jako jedną z „innych strategii rozwoju” - dokumentów służących realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju. Jeśli chodzi o zapisy dotyczące relacji z pozostałymi strategiami średniookresowymi, to wydają się one być stosunkowo precyzyjne – jako jedna z „innych strategii rozwoju” krajowa strategia rozwoju regionalnego jest dokumentem tej samej rangi, co strategię sektorowe. Jednocześnie ustawodawca nakazał, aby w krajowej strategii rozwoju regionalnego określone zostały „zasady oraz mechanizmy współpracy oraz koordynacji działań podejmowanych przez Radę Ministrów na poziomie krajowym, z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie regionu”.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712.

Za zdecydowanie niejednoznaczne należy uznać zapisy *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski*. W głównej części dokumentu ranga krajowej strategii rozwoju regionalnego została podniesiona w porównaniu z jej rolą sformułowaną w *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Autorzy *Założeń...* wprowadzili czteroszczeblową hierarchię dokumentów strategicznych,³ w której krajowa strategia rozwoju regionalnego znalazła się na drugim „szczeblu programowania” jako jedna z „horyzontalnych strategii średniookresowych” na równi z średniookresową strategią rozwoju kraju. Strategie sektorowe zakwalifikowano do szczebla trzeciego jako „inne strategie rozwoju”. Takie sformułowanie rangi poszczególnych dokumentów wskazywałoby na podporządkowanie strategii sektorowych krajowej strategii rozwoju regionalnego.

Interpretacja zapisów *Założeń...* jest jednak bardzo utrudniona z uwagi na dodatkowe informacje zawarte w załączniku do tego dokumentu.⁴ Krajowa strategia rozwoju regionalnego nie została tam wymieniona jako jedna z „horyzontalnych strategii średniookresowych”, lecz włączono ją do grupy „innych strategii”, wśród których znalazły się także dokumenty dotyczące polityk sektorowych. Dodatkowo znalazła się tam informacja, że stanowi ona „punkt odniesienia dla strategii ponadregionalnych, strategii rozwoju województw, strategii branżowych/sektorowych”, jednak „relacje pomiędzy tymi dokumentami nie mają charakteru hierarchicznego, lecz funkcjonalny”. Z drugiej strony, w *Założeniach...* znaleźć można sformułowanie, że krajowa strategia rozwoju regionalnego „będzie dokumentem obowiązującym dla wszystkich resortów, który ukierunkuje i skoordynuje działania sektorowe mający wpływ na rozwój regionalny państwa”.

Operacjonalizację *Założeń...* stanowi uchwalony przez Radę Ministrów *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, w którym określono listę „innych strategii rozwoju” (w rozumieniu zapisów Ustawy) służących realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju. Omawiana strategia została wymieniona jako jeden z dziewięciu równolegle opracowywanych dokumentów. Warto w tym miejscu podkreślić, że wszystkie pozostałe strategie mają charakter jednoznacznie sektorowy, zaś wiele z nich obejmuje zagadnienie istotne z perspektywy polityki rozwoju regionalnego. Sytuacja ta kontrastuje z horyzontalnym charakterem krajowej strategii rozwoju regionalnego. Spójność celów, a także przyszła koordynacja wynikających poszczególnych strategii działań, wydaje się być poważnym wyzwaniem stojącym przed całą polityką rozwoju.

Relacje polityki rozwoju regionalnego z politykami sektorowymi określa wreszcie projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*. Jego zapisy wskazują na formalną równorzędność z pozostałymi strategiami średniookresowymi, jednocześnie jednak jest w tym dokumencie także mowa o stawianych przed KSRR zadaniach związanych z koordynacją działań polityk publicznych o „wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu”.

W oparciu o powyższą syntetyczną analizę dokumentów sformułować można następujące wątpliwości:

- Zgodnie z zapisami *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, krajowa strategia rozwoju regionalnego jest dokumentem równorzędnym strategiom sektorowym. Jednakże zarówno w *Założeniach...*, jak i w projekcie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, można znaleźć stwierdzenia wskazujące na nadrzędność omawianego w niniejszym

³ patrz Tabela 1, str. 27.

⁴ patrz Załącznik nr 1. Typologia dokumentów strategicznych.

opracowaniu dokumentu w zakresie „ukierunkowywania i koordynacji działań sektorowych mających wpływ na rozwój regionalny państwa” (*Założenia...*) oraz „określenia zasad koordynacji dla realizacji celów wyznaczonych w odniesieniu do terytorium” (projekt KSRR).

- Pewne wątpliwości budzi także formalny zakres oddziaływania krajowej polityki regionalnej. Projekt KSRR definiuje relacje pomiędzy celami polityki rozwoju regionalnego „w odniesieniu do innych polityk publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu” bez przybliżenia, jak identyfikacja tego typu polityk miałyby wyglądać w praktyce.

Obydwa omówione powyżej problemy są istotnym zagrożeniem dla skutecznej realizacji *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*. **Pomimo zdecydowanie horyzontalnego i interdyscyplinarnego charakteru zapisy obowiązujących aktów prawnych nie gwarantują jej formalnej nadrzędności nad tymi elementami strategii i polityk sektorowych, które pokrywać się będą ze sformułowanymi w projekcie KSRR celami.** Zakładając, że relacje pomiędzy KSRR i innymi strategiami rozwojowymi będą równorzędne, za poważane utrudnienie uznać należy także nieokreślenie stosowalnej w praktyce definicji „polityk publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu”. Brak takiego punktu odniesienia rzutować może na kluczowe dla sukcesu KSRR negocjacje związane z terytorializacją wydatków publicznych.

2.3 Faktyczny status KSRR

Wydaje się, że, równoległe z rozmachem tematycznym wyzwani i celów sformułowanych w projekcie KSRR, a także ambitnymi planami związanymi z koordynacją wielu aspektów polityk sektorowych, ranga tego dokumentu powinna być wyższa niż sformułowana w *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Za bardziej adekwatne należałoby uznać propozycje zawarte w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*, w których krajowa strategia rozwoju regionalnego odgrywa rolę regionalnego „dopełnienia” średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Autorzy niniejszego opracowania zdają sobie jednak sprawę, że sformułowana w projekcie KSRR formalna równorzędność tego dokumentu z ośmioma strategiami sektorowymi jest konsekwencją już podjętych decyzji. Warto jednak podkreślić, że **niejednoznaczność zapisów dotyczących relacji pomiędzy politykami sektorowymi a polityką rozwoju regionalnego przekłada faktycznie określenie tych powiązań dopiero na okres realizacji omawianych dokumentów strategicznych.** Rola krajowej polityki regionalnej, mierzona poziomem środków, które zostaną w jej nurt bezpośrednio włączone, lub będą przynajmniej koordynowane z jej celami, zależy od skuteczności przewidywanych przez projekt KSRR, wzajemnie ze sobą powiązanych, mechanizmów koordynacyjnych:⁵

- procesu terytorializacji finansów publicznych, przy czym przedmiotem zainteresowania powinny być zarówno mechanizmy alokacji włączone do polityki regionalnej, jak i te przez nią koordynowane,
- funkcjonowania Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju,
- negocjacji na poziomie centralnym w zakresie puli środków i obszarów tematycznych objętych Kontraktami terytorialnymi,
- monitorowania wymiaru terytorialnego polityk sektorowych.

Niepewność związana z faktyczną „siłą przebicia” polityki rozwoju regionalnego na tle działań podejmowanych przez poszczególne resorty stanowi także problem z punktu widzenia oceny *ex-ante*

⁵ Poszczególne mechanizmy bardziej szczegółowo omówiono w rozdziale poświęconym systemowi realizacji.

projektu KSRR. Dotyczy to w szczególności oceny wyzwań rozwojowych i celów. Znalazły się bowiem wśród nich zagadnienia, w przypadku których instrumenty bezpośrednio włączone w nurt polityki regionalnej będą jednymi z wielu elementów interwencji publicznych wpływających na osiągnięcie celów KSRR. Taka sytuacja będzie miała miejsce przede wszystkim w przypadku obszarów tematycznych wymagających zmian o charakterze systemowym, np. związanych z polityką rynku pracy. Przypisanie ewentualnego sukcesu polityce regionalnej, a tym samym określenie danego elementu KSRR jako skutecznego, będzie zasadne jedynie, gdy działania w ramach polityki sektorowej zostaną uprzednio faktycznie skoordynowane z celami KSRR. To z kolei jest uzależnione od skuteczności wymienionych powyżej mechanizmów koordynujących.

Aby faktyczna skuteczność polityki rozwoju regionalnego mogła być w przyszłości poddana rzetelnej weryfikacji, wymaga to, przynajmniej przybliżonego, określania wspólnych płaszczyzn oddziaływania z politykami sektorowymi. Wydaje się, że tego typu doprecyzowanie powinno dotyczyć co najmniej dwóch wymiarów:

1. Konieczne jest **wskazanie obszarów tematycznych ośmiu średniookresowych strategii sektorowych** (wśród zagadnień wymienionych w *Planie uporządkowania strategii rozwoju*) których zapisy powinny zostać skoordynowane z treścią KSRR.
2. Sformułowane w KSRR **cele polityki rozwoju regionalnego powinny zostać sformułowane w sposób maksymalnie ułatwiający ich koordynację z politykami sektorowymi**, które również mogą przyczynić się do realizacji danego celu.⁶

Obydwie powyższe propozycje są próbą wdrożenia sformułowania zawartego w KSRR dotyczącego jej zadań w zakresie „określania zasad koordynacji dla realizacji celów wyznaczonych w odniesieniu do terytorium”, a także wskazania potencjalnych elementów polityk sektorowych które można określić jako posiadające „wyraźne terytorialne ukierunkowanie”.

2.4 KSRR a strategię rozwoju województw oraz poziom „regionalizacji” KSRR

Zgodnie z zapisami projektu KSRR, dokument ten ma za zadanie określać „cele i sposób działania podmiotów publicznych, w szczególności rządu i samorządów województw, w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju”. Oznacza to, że w zakresie „strategicznych celów rozwoju kraju” KSRR jest dokumentem obowiązującym zarówno dla władz centralnych, jak i dla władz samorządowych na poziomie wojewódzkim.

Opisane w poprzednich sekcjach problemy związane z nieprecyzyjnie określonymi relacjami pomiędzy krajową strategią rozwoju regionalnego i strategiami sektorowymi dotyczą także powiązań tego dokumentu ze strategiami rozwoju województw.

- W *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* określono strategię rozwoju województw jako równorzędne krajowej strategii rozwoju regionalnego klasyfikując je jako „inne strategię rozwoju”,
- W *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* w części głównej dokumentu zaliczono strategię rozwoju województw do grupy „innych strategii rozwoju”, natomiast krajową strategię rozwoju regionalnego zakwalifikowano jako „horyzontalną strategię średniookresową”. Z drugiej jednak strony, w załączniku do *Założeń... powiązania* pomiędzy

⁶ Szczegółowe propozycje znajdują się w rozdziale poświęconym celom KSRR.

krajową strategią rozwoju regionalnego określono jako nie „hierarchiczne, lecz funkcjonalne”, w innym miejscu zaznaczono jednak, że strategię rozwoju województw uwzględniają cele KSRR.

- W projekcie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* strategię rozwoju województw określono m.in. jako podstawę dla kontraktów terytorialnych, jednocześnie formułując wobec nich wymóg uwzględniania celów KSRR.

Zapisy najważniejszych aktów prawnych należy zatem uznać za nieprecyzyjne. Podobnie, jak w przypadku relacji z politykami sektorowymi, powiązania krajowej strategii rozwoju regionalnego ze strategiami rozwoju województw określone zostaną dopiero w praktyce. Decydujące znaczenie w tym zakresie będą miały negocjacje kontraktów terytorialnych.

Równoległe do rozważań o charakterze systemowym oraz instytucjonalnym, zastanowić należy się także nad praktycznym problemem związanym z zależnością pomiędzy krajową strategią rozwoju regionalnego oraz strategiami rozwoju województw. Mianowicie, poważnym dylematem wydaje się być stopień, w jakim dokument oceniany w niniejszym opracowaniu uwzględniać powinien indywidualną charakterystykę poszczególnych regionów. Analizując szczegółowo zapisy projektu KSRR można odnieść wrażenie, że jego poszczególne części powstały na podstawie trzech, częściowo sprzecznych, założeń:

1. Za kluczowy paradygmat nowej polityki regionalnej uznano konieczność wspierania i pobudzania endogenicznego potencjału regionów,
2. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej oraz wyzwania rozwojowe zostały opisane wyłącznie w ujęciu przekrojowym,⁷
3. Szczegółowe cele KSRR, w tym w szczególności katalog obszarów problemowych, zostały określone na poziomie ogólnokrajowym wyznaczając warunki brzegowe, które podczas negocjacji kontraktów terytorialnych nie będą mogły zostać przekroczone

Tak sformułowane zapisy wskazują na konieczność dopasowania instrumentarium polityki regionalnej do indywidualnych potrzeb regionu w celu wspierania jego indywidualnego potencjału. Jednocześnie jednak projekt KSRR całkowicie abstrahuje od sposobu określania tego typu potencjałów w praktyce, zaś sposób redakcji diagnostycznej części dokumentu uniemożliwia wykorzystanie diagnozy jako punktu odniesienia. Ponadto, założenia systemu realizacji nie dopuszczają możliwości objęcia wsparciem pochodzącym z instrumentów krajowej polityki regionalnej obszarów (typy obszarów), na których interwencja wpisywałaby się w pełni w cele KSRR, lecz które nie zostały uwzględnione w katalogu obszarów strategicznej interwencji.

Aby opisane powyżej sprzeczności skutecznie wyeliminować, warto rozważyć modyfikację zapisów ostatecznej wersji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego w dwóch podstawowych kierunkach:

1. **Włączenie do dokumentu listy endogenicznych potencjałów każdego z województw**, które instrumenty KSRR powinny docelowo wspierać. Identyfikację powinien poprzedzić projekt badawczy przeprowadzony przez niezależną instytucję według identycznych standardów dla każdego z regionów. Wyniki takiego badania powinny zostać skonsultowane z przedstawicielami samorządów wojewódzkich, jednak ostateczny kształt listy potencjałów powinien zostać określony na poziomie centralnym. Jeżeli z uwagi na brak czasu realizacja

⁷ W wersji KSRR z 27 stycznia 2010 r. diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej została pominięta.

takiego projektu badawczego będzie niemożliwa, w ostatecznej wersji KSRR powinien znaleźć się szczegółowy opis założeń/wytycznych do przeprowadzenie takiej diagnozy w przyszłości.⁸

2. **Zwiększona powinna zostać elastyczność kontraktów terytorialnych**, poprzez dopuszczenie możliwości, w której regiony miałyby prawo do przeznaczenia części środków (np. 20%) na indywidualne obszary strategicznej interwencji. Warunkiem przekazania środków na wsparcie tego typu obszarów powinna być zgodność przewidywanego zakresu interwencji z celem strategicznym KSRR oraz z wynikami diagnozy potencjałów województwa.

⁸ Lista specjalizacji poszczególnych województw stanowiła załącznik od projektu KSRR z września 2009 r., zawarto w niej jednak tylko i wyłącznie propozycje sformułowane przez samorządy wojewódzkie. Aby tego typu lista była użyteczna dla określania *policy-mix* odpowiadającego specyfice poszczególnych regionów, identyfikacja potencjałów (i barier) musi być przeprowadzona w oddzielnym projekcie badawczym według jednolitych standardów.

3 Ocena diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej i wyzwań polityki regionalnej

W niniejszym rozdziale zaprezentowano ocenę zawartą w projekcie KSRR diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej oraz wyzwań polityki regionalnej. Rozpatrzono je pod kątem zgodności z przyjętym paradygmatem polityki regionalnej, spójności między sobą i spójności wewnętrznej, czytelności, kompletności i adekwatności. Zwrócono uwagę na potrzebę przywrócenia diagnozy jako integralnej części ostatecznej KSRR oraz konieczność jej wewnętrznego uspołnienienia i poszerzenia o metodycznie sporządzoną identyfikację endogenicznych potencjałów wzrostu. Następnie, zaproponowana została reorganizacja sposobu przedstawiania wyzwań polityki regionalnej, która doprowadzić powinna do zwiększenia ich klarowności.

3.1 Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej

Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej zawarta została w załączniku 4 Projektu Strategii z września 2009 r. Charakter diagnostyczny ma także załącznik 5⁹ (*Najważniejsze potencjały wewnętrzne województw*), a także uzasadnienia poszczególnych wyzwań polityki regionalnej zaprezentowane w rozdziale 3 samej Strategii.

3.1.1 Podsumowanie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej

Diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju (załącznik 4 KSRR) otwiera zestawienie różnic pomiędzy poziomami rozwoju poszczególnych województw. Użyto powszechnie uznawanych wskaźników, takich jak wydajność pracy, PKB *per capita* czy wielkość eksportu. W wymiarze czasowym, analizie poddano dynamikę omawianych zjawisk od 2000 r., większość danych przedstawiona została w wartościach bezwzględnych, choć miejscami znaleźć można także odniesienia do poziomu średniej krajowej lub przeciętnych wartości w Unii Europejskiej.

W dalszej części zaprezentowano szczegółową diagnozę poziomu rozwoju w sześciu obszarach:

1. Kapitał ludzki i kapitał społeczny
2. Wiedza i innowacje
3. Potencjał gospodarczy
4. Zdolność instytucjonalna do zarządzania rozwojem
5. Typy obszarów rozwojowych Polski
6. Ogólna ocena efektywności polityki regionalnej

W części pierwszej znalazły się dane dotyczące takich obszarów, jak:

- Procesy demograficzne, gdzie wskazano na szereg negatywnych zjawisk, takich, jak depopulacja na obszarach o najgorszej sytuacji społeczno-gospodarczej, chaotyczny proces suburbanizacji, starzenie się społeczeństwa czy procesy emigracyjne powodujące tzw. drenaż mózgów,
- Rynek pracy, ze szczególnym uwzględnieniem problemów związanych ze znacznym zróżnicowaniem stopy bezrobocia i niewielką aktywnością zawodową (wynikającą m.in. z niskiego wieku dezaktywacji zawodowej),
- Struktura zatrudnienia, gdzie wskazano między innymi na wysoki udział pracujących w rolnictwie w ogóle zatrudnionych i rozdrobnienie gospodarstw rolnych. Ponadto, podjęto

⁹ W wersji strategii ze stycznia 2010 r. załączniki te usunięto.

próbę identyfikacji obszarów specjalizacji regionalnych gospodarek na podstawie sektorów, charakteryzujących się wysokim udziałem wartości dodanej,

- Ubóstwo, ze szczególnym uwzględnieniem różnicowań międzyregionalnych w tym zakresie,
- Kapitał ludzki i społeczny, który określony został przy użyciu miar, takich jak udział osób z wykształceniem podstawowym, liczba fundacji i stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców.

W części poświęconej wiedzy i innowacyjności podjęto próbę analizy takich zagadnień jak:

- Kapitał ludzki, ujęty zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym.
- Skalę i koncentrację przestrzenną potencjału badawczo-rozwojowego polskich ośrodków naukowych. Wskazano na problemy wynikające z jednej strony z niskich nakładów na badania i rozwój, a drugiej z nieefektywnego podziału środków pomiędzy poszczególne regiony i dziedziny badań.
- Mało istotne i rzadkie powiązania sektora nauki z przemysłem, wyrażające się między innymi niskim udziałem przedsiębiorców w finansowaniu działalności B+R, małym udziałem wyrobów wysokiej i średnio-wysokiej techniki w przemyśle przetwórczym czy niewielką liczbą wynalazków, zgłoszonych do opatentowania.

Na potencjał gospodarczy poszczególnych regionów wpływa znacząca liczba czynników, co znalazło odzwierciedlenie w diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej, gdzie zwrócono uwagę na następujące zagadnienia:

- Atrakcyjność inwestycyjna, wyrażająca się zarówno poziomem bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak również wielkością nakładów inwestycyjnych *per capita* i liczbą przedsiębiorstw.
- Dostępność transportowa w ruchu drogowym, kolejowym i lotniczym. Jako problem polskich regionów wskazano przede wszystkim zły stan techniczny infrastruktury, wyrażony niewielkim udziałem dróg dwujezdniowych, niskimi prędkościami linii kolejowych oraz słabym skomunikowaniem lotnisk z siecią transportu lądowego.
- Sytuacja energetyczna Polski, ze szczególnym uwzględnieniem problemów związanych ze zdekapitalizowaniem sieci energetycznej, niskim udziałem odnawialnych źródeł energii oraz wysoką energochłonnością gospodarki.
- Dostępność usług publicznych w takich wymiarach jak edukacja, ochrona zdrowia, transport publiczny, edukacja oraz infrastruktura kulturalna.

Część czwartą, opisującą instytucjonalne problemy polityki rozwoju, można podzielić na trzy istotne sekcje:

- Instytucjonalna obudowa narzędzi polityki rozwoju, w której wskazano na niewystarczające instrumenty koordynacji MRR i dominację podejścia sektorowego na poziomie centralnym.
- Instytucje wspierające działalność przedsiębiorstw, gdzie uwypuklone zostały problemy związane z niewystarczającym rozwojem instytucji otoczenia biznesu, parków technologicznych i inicjatyw klastrowych.
- Ogólna sprawność instytucjonalna.

Część piątą ma charakter uzupełniający i przedstawia mapę Polski z wyznaczonymi ośmioma typami obszarów (na poziomie NUTS III). Typologia oparta została na ocenie podstawowych i syntetycznych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego.

Część szósta dotyczy najważniejszych problemów polskiej polityki regionalnej, która dotychczas ograniczała się praktycznie jedynie do realizacji instrumentów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE. Zwrócono przede wszystkim uwagę na sposób, w jaki poszczególne dokumenty wdrożeniowe uwzględniały wymiar terytorialny polityki rozwoju, po tym samym kątem analizie poddano założenia kontraktów wojewódzkich (w tym algorytmy podziału środków), a także instytucję specjalnych stref ekonomicznych.

Załącznik 5 (*Najważniejsze potencjały wewnętrzne województw*) opracowany został na podstawie kwerendy skierowanej do Urzędów Marszałkowskich, w której przedstawiciele regionów mieli zaproponować wewnętrzne potencjały swoich województw. Poziom szczegółowości, zarówno sformułowań opisujących wskazane potencjały, jak też ich uzasadnień jest bardzo zróżnicowany. W przypadku większości (13) województw wymieniony został wysoki poziom atrakcyjności turystycznej – nie wskazano go tylko w przypadku województw łódzkiego, pomorskiego i podkarpackiego. Również 13 województw (poza kujawsko-pomorskim, małopolskim i opolskim) wskazało na korzystne położenie geograficzne. W szczególności, położenie przygraniczne zostało wielokrotnie wskazane jako potencjał rozwojowy.

3.1.2 Ogólna ocena diagnozy społeczno-gospodarczej

W diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej zwrócono uwagę na szereg kluczowych problemów rozwojowych Polski, które stanowią potencjalne pole oddziaływania polityki regionalnej. Wydaje się, że, na ogólnym poziomie sformułowania zagadnień społeczno-gospodarczych, **katalog spraw istotnych został w analizie w dużej mierze zawarty**.¹⁰ W bardzo szczegółowy sposób zaprezentowano przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju w poszczególnych częściach kraju, zwrócono także uwagę na dystans dzielący polskie regiony od przeciętnego poziomu obserwowanego w Unii Europejskiej. Wykorzystywanie wartości względnych, podobnie jak przedstawianie dynamiki analizowanych zjawisk jest dużą zaletą przedstawionej diagnozy. Także przyjęty zakres czasowy analizy (najczęściej od 1999 r., ze szczególnym naciskiem na okres poakcesyjny) wydaje się być poprawny – m.in. z uwagi na niską dostępność danych w latach wcześniejszych.

Tym bardziej, jako niewłaściwe ocenić należy usunięcie diagnozy w wersji dokumentu ze stycznia 2010 r. Jej obecność wydaje się być istotna z następujących powodów:

- **stanowi uzasadnienie całej Strategii**, od wyzwań przez cele do systemu realizacji, jak również łączy dokument z rzeczywistością społeczno-gospodarczą,
- pozwala czytelnikom nieobeznym z problematyką na, przynajmniej pobieżne, **zapoznanie się z analizą kluczowych problemów rozwojowych Polski** w ujęciu regionalnym,
- pozwala szczególnie zainteresowanym czytelnikom obeznanym z problematyką na **zapoznanie się z logiką tworzenia Strategii**.

Dlatego też, rekomenduje się przywrócenie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej jak integralnej części ostatecznej wersji KSRR. Jednocześnie, powinna ona zostać poddana pewnym modyfikacjom zwiększającym jej przejrzystość i czytelność – szczegółowe rekomendacje w tym zakresie zaproponowano poniżej.

¹⁰ Do pewnego stopnia wyjątek może stanowić kwestia jakości i ochrony środowiska, zredukowana do treści jednego z przypisów.

3.1.3 Uwagi o charakterze merytorycznym

Struktura diagnozy

Należy zwrócić uwagę na **silnie przekrojowy charakter diagnozy społeczno-gospodarczej**. W wielu miejscach diagnoza ma charakter *stricte* enumeratywny – próby głębszej analizy podjęto jedynie w opisie niektórych zagadnień. W pewnych przypadkach (np. w opisie eksportu) silnie zaakcentowano elementy wartościujące. Ich brak w opisach pozostałych obszarów tematycznych powoduje, że cała diagnoza sprawia wrażenie niespójnej i zredagowanej niekonsekwentnie. Niewłaściwe wydaje się także prezentowanie wykresów bez odwoływania się do nich w tekście. Zróżnicowany jest poziom szczegółowości poszczególnych części, przez co diagnoza ma charakter zbioru nie do końca przemyślanych przekrojów statystycznych. Brak połączenia wymiarów diagnozy w ramach spójnej analizy przyczynowo-skutkowej dodatkowo ogranicza jej użyteczność.¹¹

Identyfikacja endogenicznych potencjałów województw

Bardziej kompletna analiza mogłaby stanowić dobry **punkt wyjścia przy identyfikacji endogenicznych potencjałów rozwojowych poszczególnych województw**. Dlatego też, w ostatecznej wersji KSRR należy zwiększyć spójność diagnozy (m.in. poprzez stosowanie podobnych schematów analizy dla poszczególnych wymiarów) i jej zawartość analityczną (uzupełniając ją o analizę wertykalną). Alternatywnie, po uspoźnieniu diagnozy można rozważyć ograniczenie jej do wymiaru przekrojowego – w tym wariacie identyfikacja potencjałów rozwojowych powinna być przedmiotem oddzielnej analizy, bardziej szczegółowej i przeprowadzonej w sposób metodyczny. Umożliwi to wyeliminowanie mankamentów listy potencjałów zaprezentowanych w załączniku do wersji KSRR z września 2009 r. Można sformułować w wobec niej następujące zastrzeżenia:

- Zestawienie opisu potencjałów wewnętrznych z diagnozą sprawia wrażenie rozłączności obydwu części; w raporcie brak jest wskazań, jak te dwie części mają się do siebie.
- Diagnoza i opis potencjałów nie są w pełni spójne – w przypadku niektórych województw jako potencjały wskazane są aspekty, które w diagnozie opisane są jako słabo rozwinięte w całym kraju (jak na przykład aktywność społeczeństwa, potencjał naukowo-badawczy).
- Opis potencjałów endogenicznych województw jest, jeśli chodzi o formę, niespójny wewnętrznie – dokładność opisu jest znacznie zróżnicowana.
- Analiza jest powierzchowna, brak jest ujęcia dynamicznego, a ponadto, nawet jeżeli występują uzasadnienia wyróżnienia poszczególnych potencjałów, to polegają one na wymienieniu konkretnych obiektów, węzłów komunikacyjnych itp.

Niezależnie od sposobu jej sporządzenia, analiza potencjałów powinna obejmować, nie tylko szanse, ale również zagrożenia, które mogą w ujęciu dynamicznym stanowić potencjalne bariery rozwojowe. Niewskazane jest jednak dokonywanie pełnych analiz SWOT, z uwagi na wysokie ryzyko niezaakceptowania części wyników (w szczególności zidentyfikowanych słabych stron) przez poszczególne regiony.

¹¹ Przykładem takiej analizy w odniesieniu do nakładów na innowacje jest fragment recenzji autorstwa Danuty Jabłońskiej (załącznik 5).

Narracja diagnozy

Redagując ostateczną wersję diagnozy należy dołożyć starać, aby **nazewnictwo poszczególnych części było spójne z ich zawartością**. Dotyczy to w szczególności:

- w części pierwszej diagnostyka kapitału ludzkiego praktycznie nie występuje – jest ona ograniczona do wykresu przedstawiającego udział w populacji osób z wykształceniem podstawowym;
- część danych/opisu, który powinien stanowić element analizy kapitału ludzkiego, można znaleźć w części drugiej (odsetek osób z wyższym wykształceniem, nie stanowiący jednocześnie istotnego wyznacznika potencjału innowacyjnego) i trzeciej (wskaźniki opisujące stan zdrowia, powszechność nauki języka angielskiego oraz wyniki testów gimnazjalnych, które nie są rezultatem jedynie jakości usług edukacyjnych, ale także takich czynników jak warunki życiowe w danej gminie – z tego powodu zmienna ta stanowi raczej przybliżenie jakości powstającego kapitału ludzkiego);
- w części pierwszej omówione są kwestie, które w sposób co najwyżej znikomy przypisać można do analizy kapitału ludzkiego i kapitału społecznego – jak opis sytuacji na rynku pracy, struktura zatrudnienia, czy zjawisko ubóstwa.

Dlatego też, bardziej adekwatnym tytułem dla tej części pierwszej byłoby sformułowanie „Procesy demograficzne, rynek pracy, zjawisko ubóstwa i kapitał społeczny”. Tak szerokie zdefiniowanie nazwy wskazuje jednak na niespójność tematyczną i sugeruje potrzebę zmiany narracji. Oprócz wspomnianych już nieścisłości w części drugiej i trzeciej, wydaje się, że:

- umieszczenie całej listy czynników opisujących dostępność usług publicznych w części opatrzonej tytułem „potencjał gospodarczy” jest niewłaściwe,
- opis funkcjonowania instytucji otoczenia biznesu oraz przedstawienie parków technologicznych i inicjatyw klastrowych w większym stopniu powinny zostać uwzględnione w opisie szeroko rozumianego „potencjału gospodarczego”, niż do „zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem”.

Podsumowując, rekomenduje się zwiększenie spójności wewnętrznej tej części dokumentu. Przykładowo, zakładając umiarkowane zmiany w zawartości diagnozy, zamiast trzech pierwszych punktów i wstępu początkowa część diagnozy mogłaby przyjąć postać:

- 1) Ogólna sytuacja społeczno-gospodarcza (PKB *per capita*, wydajność pracy, eksport, rynek pracy ogólnie, struktura gospodarki)
- 2) Rynek pracy i problemy społeczne (ubóstwo)
- 3) Procesy demograficzne, kapitał ludzki i kapitał społeczny
- 4) Aktywność i potencjał gospodarczy (w tym wiedza i innowacje)
- 5) Dostępność do usług publicznych, infrastruktura komunalna

Pewne wątpliwości budzi także sposób, w jaki w diagnozie przeprowadzono analizy przekrojowe. Zwrócono przede wszystkim uwagę na dystans rozwojowy Polski do UE oraz zróżnicowanie międzyregionalne. Jeżeli zaprezentowane zostały dane w przekroju bardziej dokładnym niż wojewódzki, to wydaje się, że był to przede wszystkim zabieg estetyczny, służący sporządzeniu ciekawszych ilustracji w postaci map. Wartościowe byłoby także **przedstawienie różnic w poziomach wewnątrzregionalnego zróżnicowania rozwoju** – tak, aby każdy z aspektów diagnozy o charakterze

społeczno-gospodarczym (tj. zagadnienia 1-5 z zaproponowanej powyżej listy) zobrazowany był przynajmniej jednym wskaźnikiem obrazującym zróżnicowanie wewnątrzregionalne.

Szczegółowe zagadnienia pominięte w diagnozie

Podniesienie zawartości merytorycznej diagnozy będzie możliwe dzięki poszerzeniu jej o analizę dodatkowych zagadnień. Szczegółowe propozycje przedstawiono poniżej w odniesieniu do poszczególnych elementów tej części dokumentu:

Ogólna sytuacja społeczno-gospodarcza:

- Analizę struktury gospodarki ograniczono do trzech podstawowych sektorów oraz liczby pracujących i wydajności pracy, a także udziału techniki wysokiej i średnio-wysokiej w produkcji przemysłowej, jak też komentarzy odnośnie branży turystycznej. Wartościowym rozszerzeniem będzie analiza struktury gospodarki według sekcji PKD, także pod kątem wytwarzanej wartości dodanej.
- Dla bardziej kompleksowej analizy wskazane jest omówienie struktury eksportu, jak i struktury własności kapitału w przedsiębiorstwach (tzn. udziału inwestycji zagranicznych).
- Opis sektora turystycznego, jeżeli pozostanie on wyróżniony, powinien zostać wzbogacony analizą wykorzystującą dostępne wskaźniki np. liczbę turystów korzystających z miejsc noclegowych.

Rynek pracy i problemy społeczne:

- Opis aktywności zawodowej powinien zostać poszerzony o informacje na temat liczby osób samo zatrudnionych/prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą.
- Analiza problemu ubóstwa wydaje się być zbyt mało kompleksowa, warto więc rozszerzyć ją o analizę wskaźników odzwierciedlających wykorzystaniu usług adresowanych do rodzin o niskich dochodach.

Procesy demograficzne, kapitał ludzki i kapitał społeczny:

- Analiza trendów demograficznych zyska na uwzględnieniu wskaźników opisujących rozrodczość (np. współczynników dzietności) oraz projekcji demograficznych, przynajmniej w perspektywie czasowej objętej przez KSRR.
- Przedstawione zostało jedynie zjawisko emigracji zagranicznej; co więcej, opieranie się na oficjalnych statystykach, opartych na danych meldunkowych wymaga komentarza, ponieważ nie oddają one całej skali procesów migracyjnych; analiza powinna zostać poszerzona o wskaźniki salda migracji ogółem oraz wskaźnik feminizacji osób w wieku 25-34 lata.¹²
- Bardzo ograniczony został (faktyczny) opis kapitału ludzkiego. Między innymi, nie poruszona została, niezwykle ważna w kontekście rynku pracy i polityki wspólnotowej, kwestia kształcenia ustawicznego.

Aktywność potencjału gospodarczego:

- Opis potencjału gospodarczy powinien zostać rozszerzony o analizę wskaźników odzwierciedlających strukturę i własność przedsiębiorstw.

¹² Zgodnie z interpretacją przyjmowaną w literaturze ukazuje efekty zaszłych w przeszłości procesów migracyjnych, gdzie regiony odpływowe (a więc nieatrakcyjne dla zamieszkałej w nich ludności) charakteryzują się niskim wskaźnikiem feminizacji dla tej grupy wieku.

- Wartościową modyfikacją będzie odniesienie nakładów na innowacje do nakładów inwestycyjnych ogółem, jak też informacje o wydatkowaniu tych środków.
- Jako miara potencjału akademickiego wykorzystane zostały jedynie informacje o studentach kierunków matematyczno-przyrodniczych, co powinno zostać rozszerzone o doktorantów tych kierunków.

Dostępność usług publicznych:

- Oczekiwane dalsze trwanie życia i umieralność nie są dobrymi miarami dla dostępności usług służby zdrowia, wskazują raczej na jakość kapitału ludzkiego (podobnie jak ma to miejsce w przypadku wyników testów gimnazjalnych jako miary dostępności usług edukacyjnych); tymczasem, dostępne są (na przykład w ramach Banku Danych Regionalnych GUS) dane opisujące w ujęciu regionalnym dostępność usług zdrowotnych (jak na przykład liczba łóżek szpitalnych lub liczba lekarzy w odniesieniu do ludności).
- Brakuje analizy dostępności opieki nad dziećmi do lat 3 (tj. żłobków) – zagadnienie to jest istotnym czynnikiem wpływającym na aktywność zawodową kobiet, a także usług skierowanych do gorzej sytuowanych osób – jak usługi zatrudnienia czy usługi społeczne. Rozszerzyć należy także ocenę dostępności szkolnictwa wyższego, np. o wskaźnik liczby studentów poszczególnych kierunków na jednego nauczyciela akademickiego.
- Ocenę dostępności usług publicznych należy uzupełnić o usługi, których świadczenie leży w gestii władz samorządowych – można tutaj wymienić na przykład usługi zatrudnienia (mierzone np. liczbą doradców i pośredników zawodowych w relacji do liczby bezrobotnych) czy usługi społeczne (mierzone liczbą pracowników socjalnych w relacji do liczby mieszkańców).

Efektywność polityki regionalnej:

- Wydaje się, że przegląd badań wpływu NPR powinien obejmować więcej źródeł, niż tylko model HERMIN.

Wątpliwości budzą także wyróżnienie pewnych kwestii oraz sformułowanie lub umiejscowienie niektórych zapisów. W szczególności:

- Struktura gospodarki przedstawiana jest w podziale na trzy sektory, jednak wśród usług turystyka wyróżniono jedynie turystykę. Wrażenie wybiórczości spotęgowane jest przez opisanie w ramach przypisu do tej części postępów w jakości i ochronie środowiska.
- Wykorzystywane jest sformułowanie „starzenie się społeczeństwa”, zamiast prawidłowego stosowanego w demografii sformułowania „starzenie się ludności”.
- Terminu „negatywne trendy demograficzne” używa się także w odniesieniu do procesu wydłużania się czasu trwania życia, co, samo w sobie, jest przecież zjawiskiem jednoznacznie pozytywnym.
- Akapit dotyczący wzrostu zatrudnienia w administracji rządowej (część czwarta załącznika), a szczególnie treść przypisu 212, są niejasne - sposób konstrukcji zapisu może sugerować, że im większy jest udział zatrudnionych w sektorze administracji rządowej, tym lepiej; przejrzystość jest także zmniejszona przez płynne przejście do wskazania trzech województw o największej jakości administracji.

Ponadto, zawartość informacyjna ilustracji i wyliczeń danych o charakterze syntetycznych wskaźników, zaczerpniętych z cytowanych źródeł, jest obniżona poprzez brak przytoczenia (nawet na

dużym poziomie ogólności) sposobu ich obliczenia. Warto także zwrócić uwagę na przypadki, w których formułowanie jednoznacznych ocen pewnych stanów lub procesów nie jest poparte w sposób odpowiednimi danymi lub źródłami zewnętrznymi.¹³

3.1.4 Uwagi o charakterze redakcyjnym

Redagując ostateczną wersję KSRR warto należy także uwzględnić następujące uwagi o charakterze redakcyjnym:

- Formatowanie numeracji poszczególnych części diagnozy jest identyczne z numeracją załączników. Znacząco zmniejsza to klarowność wyводу i może dezorientować czytelnika. Numeracja poszczególnych części diagnozy powinna zostać zagnieżdżona względem numeracji załączników. Przykładowo, przyjmując że diagnoza pozostałaby załącznikiem czwartym do raportu, część dotycząca kapitału ludzkiego i społecznego powinna być oznaczona numerem 4.1 (a nie 1), część dotycząca wiedzy i innowacji numerem 4.2 (a nie 2) etc. Wskazany byłby także dalszy podział na podpunkty.
- Część wykresów jest mało czytelna. W szczególności, w tytule Wykresu 16 znalazł się błąd – powinno być „985 jednostek”, a nie „985 osób”. Legenda wykresu 27, dotyczącego inicjatyw klastrowych, w sposób ewidentny uległa silnym zniekształceniom wizualnym. W przypadku Mapy 37 (część 1 Diagnozy), brak jest informacji o tym, z jakiego momentu czasowego pochodzą wykorzystane dane. W przypadku Mapy 42 nie zacytowane zostało źródło.
- Wiele zapisów cechuje się nietypową stylistyką, w niektórych przypadkach utrudniającą zrozumienie. Przykładowo, pierwszy akapit części 3. Diagnozy wspomina, że „podstawowymi kryteriami, jakimi kierują się zagraniczni inwestorzy przy wyborze lokalizacji inwestycyjnej (wg PAIZ) są (...) oraz jakość infrastruktury (bezpośrednia korelacja)”. Nie jest jasnym, co autorzy rozumieją pod pojęciem „bezpośrednia” korelacja, ani na jakiej podstawie formułowana jest ta opinia (poza przytoczeniem nazwy PAIZ, która w 2003 r. przekształcona została w PALiZ, nie jest cytowana żadna konkretna publikacja).
- Zabiegi stylistyczne, takie jak wykorzystanie pojęcia „efekt św. Mateusza” mogą u szerszego grona odbiorców budzić zaskoczenie. Dla większej przejrzystości dokumentu, wskazane byłoby z nich zrezygnować.

¹³ Przykład takiej kontrowersji wskazany jest w recenzji autorstwa Adama Prokopowicza (Załącznik 5).

3.2 Wyzwania polityki regionalnej

Najważniejsze wyzwania polityki regionalnej do roku 2020 stanowią rozdział 3. KSRR. Zgodnie z deklaracją, zestaw wyzwań przygotowany w oparciu o przeprowadzoną diagnozę społeczno-gospodarczą oraz o strategiczne wyzwania sformułowane w dokumencie *Polska 2030*.

3.2.1 Podsumowanie wyzwań polityki regionalnej

Rozdział poświęcony wyzwaniom polityki regionalnej rozpoczyna się omówieniem poziomu i dynamik PKB *per capita* w Polsce (w latach 2000-2006) i w poszczególnych województwach. Zwrócona została uwaga na rosnące zróżnicowanie w poziomie rozwoju w przekroju podregionów, z jednoczesnym wskazaniem zmniejszania zapóźnienia w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego. Następnie określony został zestaw 11 obszarów strategicznych wyzwań, na które „polityka regionalna (...) musi odpowiedzieć za pomocą rozwiązań szczegółowych”. Poniżej pokrótce scharakteryzowano wyzwania na podstawie przedstawionych w KSRR uzasadnień.

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

- Zaakcentowane zostało znaczenie ośrodków wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych dla polskiej gospodarki. W szczególności wyróżniono Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu (MEGA), a także wskazano na istotną rolę miast wojewódzkich w kreowaniu PKB regionów;
- Zidentyfikowano problem związany z niewystarczającą absorpcją owoców wzrostu metropolii przez otaczające je obszary. Przyczynami takiej sytuacji są niska innowacyjność, niewystarczająca jakość zasobów ludzkich i słabo rozwinięte sieci transportowe.

Wyzwanie 2. Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych.

- Najistotniejszym elementem, na który zwrócono uwagę są dysproporcje w poziomie rozwoju społecznego poszczególnych obszarów. Bariery, uniemożliwiające endogeniczny rozwój są podobne jak w przypadku problemów, ograniczających dyfuzję owoców wzrostu z obszarów metropolitarnych.
- Celem polityki regionalnej powinna być eliminacja tych przeszkód przy uwzględnieniu specyficznych uwarunkowań wspieranych obszarów. Ponadto, interwencja nakierowana będzie na tworzenie gospodarki opartej na wiedzy.

Wyzwanie 3. Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji.

- Potencjał do tworzenia innowacji wspierany powinien być przez koncentrację środków oraz wzrost finansowania B+R przez sektor prywatny (bez wskazania możliwych sposobów).
- Tworzeniu innowacji powinien towarzyszyć proces dyfuzji, wynikający ze zwiększenia współpracy i synergii między najsilniejszymi i słabszymi ośrodkami, jak również szczeblem centralnym i regionalnym, wdrożenia nowych technik i sposobów przekazywania informacji oraz podnoszenia poziomu wiedzy.
- Absorpcja innowacji powinna być intensyfikowana przez eliminację barier ograniczających ten proces, takich jak niedostateczny rozwój wiedzy i aktywności społecznej, zbyt niska dostępność terytorialna i mobilność wahałowa.

Wyzwanie 4. Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.

- Wskazano na problem niskiej dzietności i starzenia się ludności.
- W bardzo ogólny sposób określono sposoby przeciwdziałania emigracji, szczególnie z terenów wiejskich, będących poważnym zagrożeniem dla rozwoju tych obszarów.
- Zwrócono uwagę na problem niskiej aktywności zawodowej uniemożliwiający pełne wykorzystanie zasobów pracy.

Wyzwanie 5. Poprawa jakości zasobów pracy.

- Poruszono problem związany z ograniczoną dostępnością kształcenia na wszystkich poziomach edukacji.
- Podkreślono rolę klastrów i *networkingu* jako istotnych elementów podnoszenia kapitału ludzkiego pracowników.

Wyzwanie 6. Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.

- W obszerny sposób opisano zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi;
- Wyróżniono podstawowe problemy polskiej infrastruktury energetycznej;
- Wskazano na konieczność zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Wyzwanie 7. Ochrona i właściwe wykorzystanie zasobów przyrodniczych.

- Zidentyfikowano obszary Polski charakteryzujące się wysokimi walorami przyrodniczymi stanowiącymi dlań szansę rozwoju turystyki.
- Podkreślono, że wyzwania polityki regionalnej koncentrują się na poprawie wykorzystania endogenicznych potencjałów tych regionów.

Wyzwanie 8. Wykorzystanie potencjału kulturowego w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego.

- Wskazano na rolę kultury w budowaniu kapitału ludzkiego regionów, a także określono jej zdolność do budowania lokalnego potencjału turystycznego.
- Zauważono konieczność wykorzystania potencjału kulturowego w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego, nie określono jednak precyzyjnie sposobów wspierania tego procesu.

Wyzwanie 9. Efektywne stymulowanie rozwoju kapitału społecznego.

- Opisano historyczne przyczyny niskiego poziomu kapitału społecznego w Polsce oraz jego objawy (niskie zaufanie społeczne, obojętność wobec naruszania dobra wspólnego, niska frekwencja wyborcza).
- Zauważono, że polityka jednak nie może wpływać na poziom kapitału społecznego, a celem interwencji powinno być efektywne stymulowanie procesów wzrostu zaufania społecznego, zwiększanie troski o dobro wspólne, wspieranie aktywności obywatelskiej oraz zwiększanie potencjału kreatywnego i intelektualnego (bez wskazania, jak można to zrobić).

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

- Zły stan i niski poziom rozwoju infrastruktury transportowej (szczególnie drogowej i kolejowej) stanowi istotną barierę wzrostu.

- Ponadto, rozwój ograniczany jest przez niedostateczną dostępność technologii teleinformatycznych oraz niskie wykorzystanie Internetu (co również poparte zostało danymi).
- Rzadkie wykorzystywanie żeglugi śródlądowej w transporcie wynika z niewystarczającego poziomu rozwoju infrastruktury i braku połączeń z innymi kanałami transportu.
- Wyzwaniem polityki regionalnej jest redukcja barier rozwojowych, poprzez budowę i rozbudowę sieci transportowych, rozwój transportu morskiego i śródlądowego oraz dbanie o równomierny przestrzennie rozwój technologii teleinformatycznych,

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

- Mimo wprowadzania nowoczesnych standardów zarządzania i realizowania projektów współfinansowanych ze środków wspólnotowych, występują niedoskonałości systemu funkcjonowania instytucji.
- Wskazano na potrzebę zmian w procesie tworzenia dokumentów strategicznych, konieczność poprawy koordynacji i podniesienia jakości działań ewaluacyjno-monitorujących, a także wzmocnienia potencjału administracji i usprawnienia systemu redystrybucji środków publicznych.

3.2.2 Ocena wyzwań polityki regionalnej

Rozdział poświęcony wyzwaniom polityki regionalnej należy ocenić pozytywnie. Co do zasady, **jest on spójny z założeniami nowej polityki regionalnej**, choć możliwe byłoby dodatkowe zwiększenie nacisku na koncepcję spójności funkcjonalnej i ograniczenie odwoływania się do spójności rozumianej w sposób tradycyjny, opierającej się na wskaźnikach zróżnicowania agregatów gospodarczych. Zbiór wyzwań jest wewnątrznie spójny i kompletny. Wraz z czytelną narracją i układem przekłada się to na **wysoki poziom klarowności**.

Przedstawione wyzwania są w większości poparte **syntetycznymi, ale jednocześnie trafnymi i rzetelnymi analizami stanu obecnego i przewidywań dotyczących przyszłości**. Wydaje się, że większa uwaga powinna jednak zostać poświęcona kwestii edukacji, szczególnie wyższej – nie tylko w ramach wyzwania poświęconego jakości pracy, ale także tworzenia innowacji.

Zgodność z diagnozą

Jak już wspomniano w ocenie diagnozy, także rozdział KSRR poświęcony wyzwaniom polityki regionalnej zawiera elementy diagnostyczne. Z uwagi na brak diagnozy w wersji KSRR ze stycznia 2010 r., ocenie zgodności poddana może zostać jedynie wersja diagnozy z września 2009 r. Należy zauważyć, że elementy diagnostyczne zawarte w rozdziale poświęconym wyzwaniom w wielu przypadkach stanowią uzupełnienie braków w diagnozie – zarówno w warstwie przedmiotowej (to jest, zaprezentowane są wymiary problemów, na których brak wskazano w uwagach merytorycznych do diagnozy), jak też narracyjnej (nie ograniczono się bowiem do prezentacji danych).

Z drugiej strony, elementy diagnostyczne zawarte w rozdziale poświęconym wyzwaniom stanowią jedynie uzasadnienie poszczególnych problemów. Nie stanowią one kompleksowej diagnozy. Co więcej, w przypadku niektórych wyzwań brak jest analizy wskaźników, które zawarte są w diagnozie (przykładowo, stopa bezrobocia w ramach 4 lub 5 wyzwania). W szczególności, nie obejmują analizy zjawisk, które nie zostały uwzględnione w katalogu wyzwań. Z oczywistych względów, poszerzenie

rozdziału dotyczącego wyzwań o te właśnie elementy zaburzyłoby narrację i znacznie zmniejszyłoby czytelność.

Pozostawienie elementów diagnostycznych jednocześnie w rozdziale i załączniku w taki sposób, że uzupełniają się one nawzajem, pozostawia odczucie chaosu i wybiórczości diagnozy. W sposób nieunikniony pojawiają się także powtórzenia (przykładowo, w ramach uzasadnienia wyzwania dotyczącego infrastruktury transportowej). Dlatego też, rekomenduje się, **wraz z przywróceniem diagnozy i jej przerehabilitacją, wkomponowanie w jej rozbudowanych elementach diagnostycznych, zawartych w rozdziale poświęconym wyzwaniom**. W tym natomiast, pozostać powinny jedynie zwarte uzasadnienia z odniesieniami do diagnozy.

Spójność wewnętrzna listy wyzwań

Podstawowym problemem listy wyzwań, które wyznaczone zostały w ramach KSRR, jest ich zróżnicowany charakter. Wyzwania pierwsze i drugie mają charakter przestrzennych, zaś w ich ramach wyróżnić można poszczególne kanały interwencji. Kolejne wyzwania mają charakter sektorowy, z jednoczesnym wskazaniem w ich ramach wymiaru terytorialnego. Powoduje to, że wyzwania 1-2 przenikają się z wyzwaniami 3-11. Dla zwiększenia klarowności wywodu, wskazane jest uwypuklenie tych relacji. Co więcej, reorganizacja wyzwań pozwoliłaby na ograniczenie wrażenia nadmiernej ich liczby, bez konieczności ich hierarchizacji lub eliminacji części z nich. Przykładowo, przecięcie poszczególnych wyzwań zaprezentowane zostało na Schemat 1, gdzie poszczególne wyzwania oznaczone zostały numerami przypisanymi im w KSRR:

Schemat 1. Wzajemne przenikanie się wyzwań rozwojowych¹⁴

		WYMIAR TEMATYCZNY – WYZWANIA SEKTOROWE									
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	
WYMIAR PRZESTRZENNY – WYZWANIA TERYTORIALNE	1A	Tworzenie innowacji	Zwiększenie atrakcyjności dla osób wykwalifikowanych	Zwiększenie efektywności nauczania, klastry, networking.	Rozwój infrastruktury energetycznej	Ochrona i zachowanie środowiska	Modernizacja obiektów kultury	Wspieranie aktywności obywatelskiej etc.	Zwiększenie powiązań wazajnych miast oraz powiązań międzynarodowych.	Zwiększenie potencjału administracji etc.	
	1B	Dyfuzja innowacji	Przeciwdziałanie efektom „wypłukiwania”	Zwiększenie dostępności edukacji przedszkolnej oraz jakości na późniejszych etapach		Ochrona i zachowanie środowiska			Rozbudowa sieci transportowych i teleinformatycznych.		
	2	Absorpcja innowacji	Zwiększenie atrakcyjności życiowej, promowanie mobilności			Ochrona i zachowanie środowiska, wykorzystanie endogenicznych potencjałów przyrodniczych			Zwiększenie mobilności wadłowej.		

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Wątpliwości budzić może także rozdzielenie wyzwań dotyczących zasobów pracy (i ich jakości pomiędzy dwa wyzwania – czwarte i piąte). W celu ich uniknięcia, należałoby połączyć obydwie wyzwania w jedno (zasoby pracy i ich jakość), w ramach którego wyróżnione byłyby wyzwania dotyczące demografii, aktywność na rynku pracy oraz jakość kształcenia.

¹⁴ Przez 1A rozumie się tu działania na rzecz *lepszego wykorzystania najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów*, realizowane na obszarze tychże obszarów miejskich, a przez 1B działania realizowane na obszarze „pozostałych obszarów”.

Ocena przypisania wyzwań polityce regionalnej

Wyzwania pierwsze i drugie charakteryzują się jednoznacznie określonym wymiarem terytorialnym, tym samym przypisanie ich polityce regionalnej nie budzi żadnych zastrzeżeń. W przypadku pozostałych wyzwań, ich stopień ich „terytorializacji” jest bardzo zróżnicowany, dlatego też przyporządkowanie niektórych z nich do polityki regionalnej wymaga dodatkowego uzasadnienia.

- Określenie wspierania akumulacji kapitału społecznego jako wyzwania dla polityki regionalnej wymaga bardziej wyraźnego wykazania jego terytorialnego charakteru. Należy przy tym pozytywnie ocenić uwagę, że celem nie powinno być oddziaływanie bezpośrednie, jednakże nie wskazane zostały kanały oddziaływania pośredniego – wymienione aspekty stanowią raczej wymiary kapitału społecznego, a nie jego przyczyny. W ostateczności, w przypadku braku możliwości przedstawienia argumentów za terytorialnym charakterem kapitału społecznego, rozważyć należałoby usunięcie wyzwania lub włączenie go do wyzwania dotyczącego kapitału ludzkiego (tj. zasobów ludzkich i ich jakości).
- W ramach uzasadnienia wyzwania ósmego (*Wykorzystanie potencjału kulturowego w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego*) wymieniony jest szereg pozytywnych wpływów kultury na system społeczno-gospodarczy. Zaprezentowane wyjaśnienia nie są w pełni przekonujące, dlatego też przedstawiane tezy powinny zostać silniej uargumentowane, na przykład poprzez odwołania do literatury przedmiotu. Podobnie jak w przypadku kapitału społecznego, gdy przedstawienie właściwej argumentacji nie będzie możliwe, rozważyć należy usunięcie wyzwania lub włączenie go do wyzwania dotyczącego kapitału ludzkiego.
- W przypadku wyzwania szóstego (*Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego*) wątpliwości może wzbudzić odwoływanie się do kwestii zmian klimatycznych, których faktyczne wystąpienie w perspektywie realizacji KSRR jest raczej mało prawdopodobne.
- W przypadku wyzwania siódmego (*Ochrona i właściwe wykorzystanie zasobów przyrodniczych*) większa uwaga powinna zostać przypisana kwestiom ochrony środowiska naturalnego.
- W przypadku wyzwania czwartego (*Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy*), warto zwrócić uwagę na to, że niezwykle istotne dla aktywności na rynku pracy elementy polityki gospodarczej, jak konstrukcja systemu emerytalnego czy system podatkowy nie należą do domeny polityki regionalnej; należy więc zwrócić uwagę na fakt, że interwencja w ramach tego wyzwania może mieć jedynie charakter uzupełniający względem polityk centralnych.
- Ponadto, w przypadku wyzwań 3-11 wartościowa byłaby silniejsza regionalizacja, do czego niezbędna byłaby jednak pogłębiona diagnoza, prowadząca do wyróżnienia endogenicznych potencjałów poszczególnych województw.

Uwagi szczegółowe

Poza wymienionymi aspektami (zgodność z diagnozą, spójność wewnętrzna, adekwatność), sformułować można także uwagi o charakterze szczegółowym:

- W przypadku wyzwania drugiego użyto sformułowania „nadmierne zróżnicowania przestrzenne”, co jest niezwykle trudne w operacjonalizacji. Niemożliwe wydaje się bowiem zaproponowanie najwyższego dopuszczalnego poziomu zróżnicowania lub jego optymalny

poziom. Warto przy tym zaznaczyć, że poziom zróżnicowania regionalnego w krajach UE jest niejednokrotnie wyższy niż w Polsce.

- W przypadku wyzwania dotyczącego innowacji zwrócić należy większą uwagę na problem systemu edukacji w Polsce, który nie tworzy kapitału ludzkiego zdolnego generować odpowiedni potencjał dla tworzenia innowacji oraz na współpracę środowisk naukowych z przedsiębiorstwami. Działania wspierające absorpcję nie powinny być ograniczone do terenów peryferyjnych, a obejmować cały obszar kraju. Ponadto, pod uwagę powinny być brane nie tylko innowacje o charakterze technologicznym, ale także „miękkim”, przykładowo innowacje organizacyjne.
- W przypadku zagadnień transportowych, wskazane byłoby uwzględnienie, oprócz już wymienionych elementów, tworzenia mechanizmów koordynacji działań na poziomie centralnym i regionalnym (zarówno w ramach systemów zarządzania, jak i tworzenia długookresowych strategii), kwestii komplementarności i multimodalności poszczególnych połączeń transportowych oraz promowania rozwiązań sprzyjających środowisku naturalnemu.
- Wątpliwości budzić może także stwierdzenie, że tereny o wysokich walorach przyrodniczych nie są odpowiednie dla inwestycji, ale sprzyjają turystyce. Po pierwsze, nie jest oczywiste, że turystyka (rozumiana kompleksowo) w większym stopniu sprzyja zachowaniu środowiska naturalnego, niż „inwestycje” (również rozumiane kompleksowo), po drugie, można mieć wątpliwości co do faktycznej możliwości rozwoju turystyki w tych obszarach, szczególnie bez możliwości przeprowadzania „inwestycji” oraz przy tak szeroko zakreślonym obszarze interwencji.
- W przypadku wspomagania procesów budowania spójności funkcjonalnej, zwrócić trzeba uwagę na wspomaganie budownictwa mieszkaniowego, zarówno poprzez ograniczanie barier (przykładowo, przyśpieszenie procesu tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego), jak też działania aktywne (mieszkania spółdzielcze). Można sformułować także wątpliwości co do słuszności postulatu ograniczania zjawiska emigracji ze wsi do miast.

Uwagi redakcyjne

Ponadto, zwrócić należy uwagę na pewne niejasności lub niezręczności o charakterze redakcyjnym:

- Wątpliwości może budzić sformułowanie pierwszej części nazwy czwartego wyzwania - *Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym*; jednym z trendów demograficznych, stanowiących wyzwanie dla rynku pracy jest wzrost przeciętnej długości trwania życia, co jest zjawiskiem niewątpliwie pozytywnym; co więcej, trendy demograficzne wydają się być słabo podatne na interwencję publiczną; z tych względów, lepiej jest mówić o *wyzwaniach płynących z demografii*.
- W ramach wyzwania 4 zwrócono uwagę na zjawisko depopulacji wsi, zaś jako środek mający temu przeciwdziałać – zwiększenie mobilności ludności. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że chodzi o mobilność wahadłową, ponieważ większa mobilność „ogólna” raczej doprowadziłaby do intensyfikacji zjawisk depopulacji obszarów wiejskich.
- W wersji KSRR ze stycznia 2010 pojawiają się odwołania (przypis 42) do załącznika 5, zawierającego diagnozę, podczas gdy ta została usunięta.
- Mapa 11 przedstawia wartość syntetycznego wskaźnika. Pojawia się informacja, że opracowana została w oparciu o Dziemianowicza i Łukomskiej (2009), bez przytoczenia

metody agregacji. Wskazane jest omówienie jej (przynajmniej wymienienie wykorzystanych wskaźników), tak jak miało to miejsce w przypadku Map 9 i 10.

3.3 Podsumowanie

Ze względu na kluczową rolę elementów analityczno-diagnostycznych w formułowaniu założeń dokumentów strategicznych, wskazane jest przywrócenie diagnozy jako integralnej części ostatecznej wersji KSRR. Co więcej, biorąc pod uwagę przyjęty paradygmat polityki regionalnej, powinna ona w bardziej bezpośredni sposób odwoływać się do zidentyfikowanych według jednolitej metodologii endogenicznych potencjałów rozwojowych poszczególnych regionów. Diagnoza obejmować powinna nie tylko obszary tematyczne, które staną się podstawą sformułowania wyzwań, ale także takie, które nie należą do jej domeny lub nie stanowią problemu. Podobnie, identyfikacja endogenicznych potencjałów rozwoju powinna uwzględniać nie tylko szanse, ale również zagrożenia (nie traktując ich przy tym jako barier, tylko oceniać je w kontekście wyróżnionych potencjałów). Dla większej czytelności i uniknięcia odczucia niekompletności diagnozy i opisu wyzwań, elementy diagnostyczne należałoby zawrzeć w całości w ramach tej pierwszej.

4 Ocena celów i wskaźników monitorowania KSRR

Poniżej zaprezentowano ocenę celu strategicznego oraz celów szczegółowych KSRR. W przypadku każdego z nich najpierw przedstawiono i poddano analizie ogólne założenia, w drugiej kolejności natomiast zestawiono zastrzeżenia i rekomendacje dotyczące szczegółowych zapisów, w tym sposobu ich kwantyfikacji.

4.1 Założenia oceny celów

4.1.1 Ocena zapisów merytorycznych

System celów¹⁵ stanowi zdecydowanie najbardziej rozbudowaną część projektu KSRR. Podczas jego oceny zwrócono uwagę na następujące zagadnienia:

- **Wewnętrzna spójność i przejrzystość systemu celów.** Analizę oparto na założeniu, aby każdy z celów i podcelów wyznaczony był możliwie precyzyjnie w wymiarze przestrzennym i/lub tematycznym.
- **Uzasadnienie w kontekście wyzwań rozwojowych.** Jest to konieczny warunek, aby sposób redakcji KSRR uznać za spójną oraz konsekwentną całość. W szczególności zwrócono uwagę na to, czy cele wynikają ze zidentyfikowanych wyzwań rozwojowych, a także, czy wszystkie wyzwania znalazły swoje odzwierciedlenie w strukturze celów.
- **Potencjalne interakcje z politykami sektorowymi.** Zdaniem autorów niniejszego opracowania struktura KSRR powinna umożliwiać wykorzystanie tego dokumentu m.in. jako punktu wyjścia w procesie negocjacji kontraktów terytorialnych. W tym celu warto położyć nacisk na wyeksponowanie w nim potencjalnych „punktów styczności” z instrumentami polityki rozwoju będącymi w gestii podmiotów nie zaangażowanych bezpośrednio w nurt krajowej polityki regionalnej.
- **Właściwy dobór instrumentów i działań.** W przypadku każdego z celów zaproponowane narzędzia przyszłej interwencji odniesiono do stawianych przed nimi wyzwań.
- **Kwantyfikowalność celu.** Każdy z celów powinien być określony na tyle precyzyjnie, aby możliwe było przyporządkowanie mu odpowiedniego wskaźnika monitorowania.

4.1.2 Ocena wskaźników i miar sukcesu

Dodatkowym elementem przeprowadzonych analiz była ocena zaproponowanych wskaźników monitorowania poszczególnych celów KSRR. Z uwagi na wzajemną współzależność, opis obydwu zagadnień przeprowadzono równolegle. Ewaluacja systemu wskaźników w dokumentach określających założenia interwencji publicznej opiera się zazwyczaj na ocenie zasadności doboru wskaźników wkładu, produktu, rezultatu oraz oddziaływania w stosunku do celów stawianych przed planowanymi działaniami (por. KE 1999, OECD 2009b). W przypadku KSRR takiego podejścia zastosować niestety nie można. Złożyły się na to następujące czynniki:

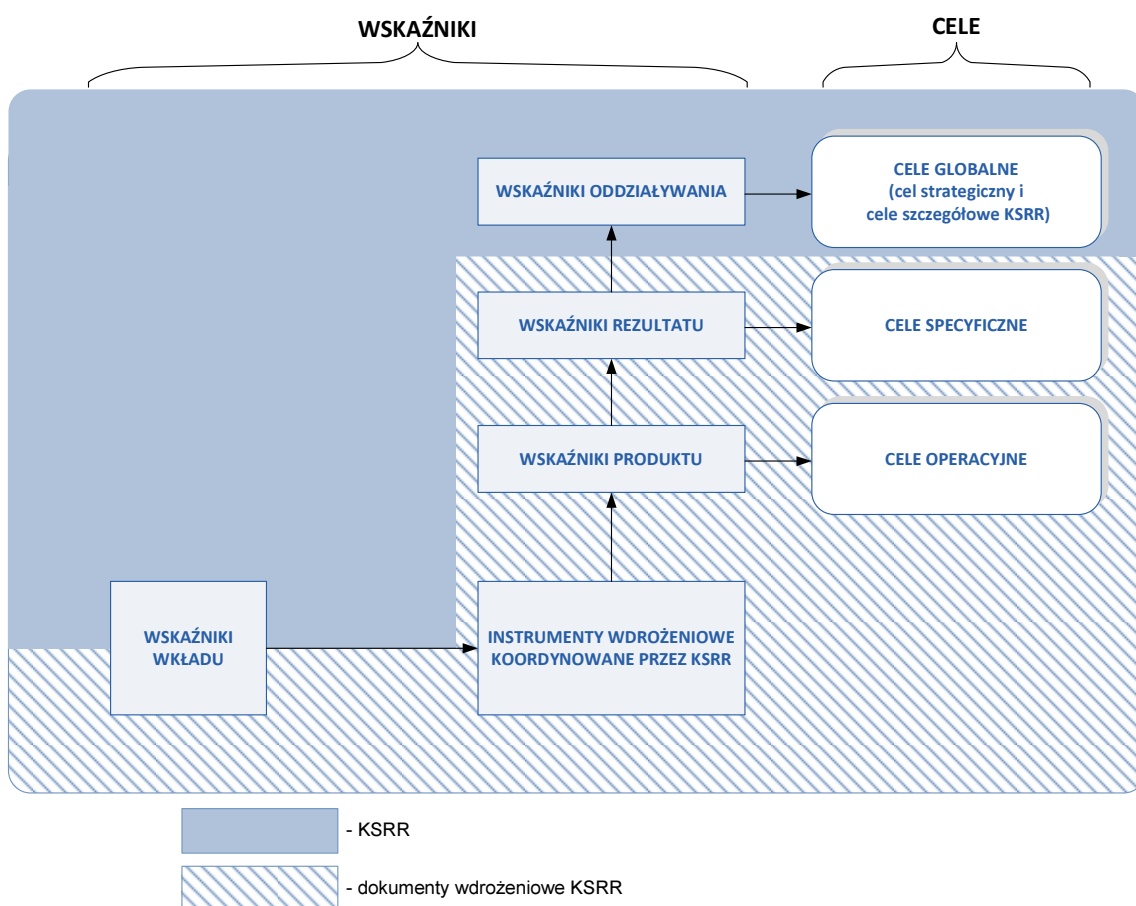
- KSRR, jako średniookresowy dokument strategiczny, **wyznacza jedynie ramowy zakres interwencji publicznej oraz potencjalny wachlarz towarzyszącego jej instrumentarium.** Oznacza to, że szczegółowe spektrum działań doprecyzowane zostanie dopiero w dokumentach wdrożeniowych, tam też sformułowane zostaną wskaźniki wkładu, produktu

¹⁵ W niniejszym rozdziale zastosowano pojęcia celów i podcelów. Jeśli nie zaznaczono inaczej, pierwszy z wymienionych terminów oznacza jeden z celów szczegółowych KSRR, natomiast drugi wskazuje na jego elementy wyróżnione w ocenianym dokumencie oddzielnymi nagłówkami, np. 1.1, 1.2.2 itp.

i rezultatu. Ogranicza to miary monitorowania KSRR do wskaźników oddziaływania, co z kolei przekłada się na trudności związane z oceną przypisanych im w dokumencie wartości docelowych – brakuje bowiem szczegółowych informacji na temat skali oraz struktury interwencji wspomagającej osiągnięcie tych wartości.

- **Realizacji celów KSRR, jako dokumentu horyzontalnego, służyć będą nie tylko instrumenty ustanowione bezpośrednio w związku z jej wdrażaniem, lecz także programy i działania przypisane do polityk sektorowych, które z nurtem polityki regionalnej będą w najlepszym wypadku jedynie koordynowane.** Wartości wskaźników oddziaływania KSRR kształtowane będą więc przez szereg czynników od niej całkowicie niezależnych (np. ogólna sytuacja makroekonomiczna w Polsce i na świecie) lub powiązanych z nią tylko częściowo (np. krajowe polityki sektorowe).

Schemat 2. Rodzaje wskaźników istotne w kontekście wdrażania KSRR



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR, OECD (2009b) oraz KE (1999).

W świetle powyższych zastrzeżeń, podczas monitorowania realizacji celów Strategii przy pomocy zaproponowanego zestawu wskaźników zachować będzie trzeba szczególną ostrożność. Uznanie danego elementu KSRR (instrumentów przypisanych celowi) za skuteczny będzie uzasadnione jedynie, gdy wszystkie działania publiczne kształtujące wartości odpowiedniego wskaźnika będą z polityką regionalną formalnie, bądź nieformalnie skoordynowane.

Ocena zaproponowanej w KSRR listy wskaźników monitorowania oparto na następujących założeniach, wśród których na pierwszy plan wysuwa się zagadnienie powiązanie wskaźników z systemem celów:

- Zaproponowane mierniki powinny być **wskaźnikami oddziaływania**, a więc powinny odnosić się do pewnego zjawiska społeczno-gospodarczego, a nie bezpośrednio do produktów lub rezultatów interwencji publicznej.
- Każdy cel oraz podcel powinien mieć **przypisany wskaźnik monitorowania**. Dopuszczalna jest sytuacja, w której cel lub podcel posiada więcej niż jeden wskaźnik monitorowania, pod warunkiem że każdy z nich posiada inną, istotną wartość informacyjną.
- Każdy wskaźnik powinien być **jednoznacznie interpretowalny w kontekście danego celu lub podcelu**, w szczególności powinno być precyzyjnie określone, czy celem polityki regionalnej jest podniesienie, czy też obniżenie wartości wskaźnika,
- Pomiędzy przewidywanymi w ramach celu lub podcelu instrumentami polityki regionalnej (lub też szerzej: polityki rozwoju) oraz wartościami odpowiednich wskaźników powinna **istnieć uzasadniona merytorycznie zależność przyczynowo-skutkowa**.
- Każdy cel lub podcel powinien **mieć przypisaną miarę sukcesu**, tj. wskaźnik wraz z zaproponowaną wartością docelową, która umożliwi ocenę skuteczności polityki regionalnej w danym obszarze tematycznym.

4.2 Ocena systemu celów

4.2.1 Cel strategiczny

Cel strategiczny polskiej polityki regionalnej został sformułowany w sposób następujący:

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

Sposób sformułowania celu statecznego polityki regionalnej należy ocenić jako właściwy w kontekście wyzwań stawianych przed KSRR, przy szczegółowej interpretacji zwrócić trzeba uwagę na jego podstawowe implikacje.

- Silne zaakcentowanie **specyficznych potencjałów rozwojowych** jako przedmiotu przyszłej interwencji umożliwia odejście od tradycyjnego sposobu postrzegania polityki regionalnej, w którym wsparcie kierowane jest jedynie do jednostek najniższych i nie uwzględnia ich indywidualnej charakterystyki.
- Jednoznacznie wyeksponowano fakt, że **przedmiotem polityki regionalnej są nie tylko regiony** (w Polsce utożsamiane z województwami), **lecz także inne terytoria** – pod tym pojęciem należy rozumieć zarówno gminy i powiaty, jaki i obszary funkcjonalne nie posiadające jednoznacznego statusu w podziale administracyjnym kraju.
- Podkreślono także wymóg, aby specyficzne potencjały wykorzystywane były w sposób efektywny, co, w kontekście zadań stojących przed KSRR, wskazuje na konieczność **efektywności interwencji** w ramach prowadzonej w ramach polityki regionalnej.
- Na uwagę dodatkowo zasługuje określanie stanu **docelowego związanego z osiągnięciem celów rozwojowych kraju**. Jest to dodatkowym potwierdzeniem interdyscyplinarnego

i horyzontalnego charakteru polityki regionalnej, której zadaniem jest integracja istotnej części całej polityki rozwoju.

Wydaje się jednak, że sformułowanie byłoby jeszcze bardziej czytelne, gdyby w pierwszej kolejności wymieniony został stan docelowy (osiągnięcie celów rozwoju kraju), a dopiero później sposób ich osiągnięcia:

Osiąganie celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w horyzoncie długookresowym poprzez efektywne wykorzystanie przez regiony specyficznych terytorialnie potencjałów rozwojowych.

4.2.2 Cele szczegółowe – ogólna charakterystyka

Osiągnięcie celu strategicznego możliwe będzie dzięki realizacji trzech celów szczegółowych:

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

System celów jest spójny i kompletny – wynikają one bezpośrednio z wyzwań sformułowanych w rozdziale 3 KSRR i odnoszą się do najważniejszych aspektów polityki regionalnej – przy czym od razu zauważalne jest przeniesienie ciężaru z wyrównywania szans (cel 2) na podnoszenie szeroko rozumianej konkurencyjności regionów (cel 1). Jest to zjawisko pozytywne, ponieważ pozwala na większą koncentrację środków w regionach, gdzie wyzwań rozwojowych jest najwięcej. Trzeci cel jako odpowiedź na wyzwanie 1 jest dopełnieniem systemu, koniecznym do zapewnienia większej skuteczności prowadzonej polityki. Pozytywnie należy ocenić również podział środków finansowych, który również uwzględnia dominację celu 1 (konkurencyjność) nad celem 2 (wyrównywanie szans, spójność).¹⁶

Trzeba w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że właściwe określenie celu strategicznego i celów szczegółowych jest warunkiem koniecznym, lecz jednocześnie niewystarczającym dla sukcesu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Za zagadnienia przynajmniej równie istotne uznać należy:

- operacjonalizację celu strategicznego oraz celów szczegółowych w postaci precyzyjnie określonego systemu podcelów i działań (uwagi do tych części KSRR znajdują się poniżej) oraz przysyłych dokumentów wdrożeniowych,
- koncentrację środków na działaniach związanych z konkurencyjnością, a nie tradycyjnie rozumianą spójnością – wstępne założenia o przeznaczeniu 70% na cel 1 jest jak najbardziej słuszne, nie przesądza ono jednak kierunku przyszłej alokacji środków,
- wielkość puli środków włączonych w nurt polityki regionalnej lub z nim skoordynowanych – dopiero wiedza o poziomie tych funduszy umożliwi stwierdzenie, czy zakres tematyczny interwencji nie został wyznaczony ze zbyt dużym rozmachem,
- skuteczność i efektywność instytucji kształtujących politykę regionalną oraz instrumentów wybranych do ich realizacji, na co potencjalny wpływ mogą mieć działania proponowane w Celu 3 KSRR.

¹⁶ Ramy finansowe KSRR omówiono bardziej szczegółowo w Rozdziale 6.

4.2.3 Ogólne zastrzeżenia

W opisie celów KSRR warto zwrócić uwagę na dwa pojęcia: obszary problemowe oraz obszary strategicznej interwencji. Obydwa stosowane są w różnych kontekstach, czasami wymiennie, co prowadzi do trudności w odbiorze dokumentu.

- **Obszary strategicznej interwencji (OSI)** określono jako kategorię „obszarów, do których będzie w szczególny sposób adresowana polityka regionalna”, podkreślając, że chodzi w tym przypadku zarówno o obszary charakteryzujące się koncentracją negatywnych procesów społeczno-gospodarczych, jak i o obszary wymagające wzmocnienia potencjału rozwojowego. Jednocześnie jednak w rozdziale poświęconym celom KSRR, w opisie Celu 1, ani obszary koncentracji, ani tereny objęte procesami dyfuzyjnymi nigdy nie zostały określone jako obszary strategicznej interwencji. Termin ten pojawia się dopiero w sekcji uszczegóławiającej cel 2 i jest wymiennie stosowany z pojęciem „obszarów problemowych”.
- **Obszary problemowe** zdefiniowano jako „terytoria cechujące się największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu krajowym lub ponadregionalnym”. W opisie Celu 2 termin ten stosowany jest wymiennie z pojęciem „obszarów strategicznej interwencji”.

Nie ulega wątpliwości, że określenie precyzyjnych relacji pomiędzy obydwoma pojęciami wraz z ich konsekwentnym stosowaniem przyczyni się do większej spójności i przejrzystości dokumentu. Modyfikacja treści KSRR przyjąć może następującą formę:

- **Obszary strategicznej interwencji** to wszystkie typy funkcjonalne obszarów wymienione w Celu 1 KSRR – Warszawa, miasta wojewódzkie, miasta subregionalne, obszary wiejskie itp.
- **Obszary problemowe** to podzbiór obszarów strategicznej interwencji wyodrębnione w ujęciu przestrzennym (określony typ funkcjonalny obszarów) oraz tematycznym (np. charakteryzujące się niską wartością odpowiedniego wskaźnika).

4.3 Cel 1 – ocena ogólna

4.3.1 Charakterystyka celu

Zadania polityki regionalnej włączone do pierwszego celu KSRR koncentrują się wokół zagadnienia konkurencyjności regionów. Pojęcie konkurencyjności jest w tym kontekście rozumiane stosunkowo szeroko. Nie odnosi się ono bowiem jedynie do tych części kraju, które są konkurencyjne w wymiarze krajowym lub międzynarodowym już teraz, lecz skierowane jest także do obszarów na niższym poziomie rozwoju, w przypadku których konkurencyjność rozpatrywać można jedynie w ujęciu dynamicznym. Cel 1 należy więc jednoznacznie utożsamiać z praktyczną realizacją założeń polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju kraju.

Na realizację celu 1 przewiduje się przeznaczenie około 70% całej puli środków, za pomocą których realizowana będzie w przyszłości krajowa polityka regionalna. Przedmiotem interwencji zasilanej tymi funduszami będzie całe terytorium Polski, przy czym intensywność wsparcia i struktura wsparcia uzależniona będzie od indywidualnej specyfiki obszarów objętych pomocą.

4.3.2 Ogólna ocena celu

Założenia Celu 1 KSRR, a także ogólny sposób, w jaki został on sformułowany zasługują na pozytywną ocenę. W szczególności wyróżnić należy jego następujące elementy:

- **Ukierunkowanie celu 1 KSRR na wspieranie konkurencyjności regionów.** Stanowi to odejście od dotychczasowych trendów w polskiej polityce regionalnej, która koncentrowała się przede wszystkim na działaniach o charakterze wyrównawczym.
- **Spojrzenie na politykę regionalną jednocześnie w wymiarze przestrzennym, jak i tematycznym.** Takie podejście dobrze koresponduje z rolą KSRR jako horyzontalnego dokumentu strategicznego, którego celem jest m.in. integracja działań podejmowanych w ramach polityk sektorowych.
- **Silne zaakcentowanie konieczności uwzględnienia indywidualnych cech obszarów** na etapie konstrukcji skierowanego do każdego z nich *policy-mix*. To korzystna zmiana paradygmatu krajowej polityki regionalnej, zdominowanej dotychczas przez założenia polityki spójności Unii Europejskiej, które w niewystarczającym zakresie uwzględniały zróżnicowanie polskich regionów.

4.3.3 Zastrzeżenia

Pomimo ogólnie pozytywnej oceny celu 1 sformułować można szereg zastrzeżeń dotyczących tej części KSRR. Powodują one trudności w jednoznacznej interpretacji dokumentu, co w przyszłości przełożyć się może na ograniczenia w wykorzystaniu KSRR jako punktu odniesienia np. dla tworzenia instrumentów wdrożeniowych oraz procesu negocjacji kontraktów terytorialnych.

Dyskusyjny sposób podziału na działania przestrzenne i tematyczne

W opisie Celu 1 podjęto ryzykowną próbę podziału całości interwencji na ukierunkowaną przestrzennie oraz ukierunkowaną tematycznie. Przeprowadzona w ten sposób klasyfikacja sprawia wrażenie arbitralnej oraz, miejscami, nie w pełni uzasadnionej. Świadczą o tym m.in. następujące przykłady:

- Działania kierunkowe związane z rozwojem infrastruktury transportowej uwzględniono we wszystkich przestrzennych kierunkach interwencji, jednocześnie nie włączono ich jako jednego z filarów działań tematycznych.

- Działania kierunkowe związane ze wspieraniem innowacyjności znajdują się w opisie przestrzennych kierunków interwencji (rozwijanie potencjałów do tworzenia innowacji w miastach wojewódzkich), równolegle jednak dla tego typu interwencji utworzono oddzielny moduł wśród działań tematycznych. Analogicznie rozwiązanie zastosowano w przypadku działań kierunkowych w zakresie wspomaganie akumulacji kapitału ludzkiego.

Wprowadzenie takiego podziału spowodowane było prawdopodobnie założeniem dopuszczającym **przypisanie każdej interwencji wyłącznie do wymiaru przestrzennego lub wyłącznie do wymiaru tematycznego**. Założenie to, które wprowadziło do dokumentu dodatkowy chaos, zdaniem autorów niniejszego opracowania, nie jest ani konieczne, ani zasadne.

Powiązanie celów z wyzwaniami rozwojowymi

Sposób, w jaki opis celu 1 został zredagowany, **nie odnosi się bezpośrednio do zidentyfikowanych we wcześniejszym rozdziale wyzwań rozwojowych**. Jakkolwiek odniesienia do każdego z nich można tekście odnaleźć, wydaje się, że czytelność i przejrzystość całego dokumentu byłaby większa, gdyby struktura części składowych była w większym stopniu „odpowiedzią” na poszczególne wyzwania. Problem ten dotyczy m.in. następujących obszarów:¹⁷

- Działania związane z wyzwaniem rozwojowym dotyczącym infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej zostały w opisie celu 1 rozproszone, co w przyszłości może utrudniać koordynację krajowej polityki transportowej z polityką regionalną.
- Pomimo wyodrębnienia zagadnienia kapitału społecznego (w porównaniu z wrześnieową wersją dokumentu), w ramach celu 1 działania dotyczące tego obszaru tematycznego powiązane z kapitałem intelektualnym i rozwojem zasobów ludzkich.

Rozmach tematyczny

Zakres zagadnień tematycznych celu 1 KSRR nakreślony został z bardzo dużym rozmachem. Wiele przyjętych obszarów interwencji pozostanie z dużym prawdopodobieństwem w ramach poszczególnych polityk sektorowych, dlatego też należy utożsamiać je z polityką regionalną w szerszym kontekście, a nie tylko przez pryzmat działań, które bezpośrednio koordynowane będą za pośrednictwem KSRR. Tak ambitne spektrum proponowanej interwencji może jednak budzić pewne zastrzeżenia: działania kierunkowe dotyczące elementów tego celu realizowane będą nawet wtedy, gdy dysponenci poszczególnych instrumentów nie skoordynują swoich działań z wytycznymi KSRR. W związku z tym, za kluczowe wyzwanie należy uznać taki sposób redakcji celu 1, aby był on dobrą podstawą do koordynacji przestrzenie zorientowanych komponentów polityk sektorowych z nurtem szeroko pojętej polityki regionalnej. Zasygnalizowana wcześniej niekonsekwencja w sposobie oraz szczegółowości opisu poszczególnych obszarów tematycznych stanowić może w tym kontekście istotny problem.

4.3.4 Propozycje modyfikacji

Zaproponowane poniżej rozwiązania stanowią łączną odpowiedź na sformułowane powyżej główne zastrzeżenia związane opisem Celu 1 KSRR, dlatego też nie należy traktować ich oddzielnie.

Po pierwsze, **należy odejść od założenia o zupełnym i rozłącznym podziale na działania przestrzenne i tematyczne**. Bardziej adekwatne wydaje się podejście, w którym dotychczasowa linia demarkacyjna

¹⁷ W tym miejscu sygnalizujemy jedynie najbardziej jaskrawe przykłady niespójności wyzwań rozwojowych i elementów celu 1 KSRR.

wskazuje na dwa wymiary, według których opisywana jest całość interwencji proponowanej w ramach Celu 1:

- **wymiar przestrzenny** – wskazuje na funkcjonalne typy obszarów (obszary strategicznej interwencji), które są przedmiotem zainteresowania polityki regionalnej i odpowiada na pytanie: jakie komponenty działań tematycznych kierowane będą do poszczególnych typów obszarów?
- **wymiar tematyczny** – wskazuje na obszary tematyczne będące przedmiotem zainteresowania polityki regionalnej i odpowiada na pytanie: jak różnicowane będzie wsparcie w ramach poszczególnych obszarów tematycznych?

Przy tak skonstruowanej strukturze opisu, wymiar przestrzenny utożsamiać będzie można z wyzwaniami rozwojowymi 1 i 2, natomiast wymiar tematyczny z wyzwaniami 3-10. Będzie to dodatkowym sygnałem dla odbiorców KSRR, że wyzwań rozwojowych nie należy rozpatrywać w płaszczyźnie jednowymiarowej, lecz konieczne jest także zwrócenie uwagi na ich wzajemne interakcje. Umożliwi to także dodatkowe podkreślenie horyzontalnego charakteru KSRR.

Po drugie, **zastaw działań tematycznych powinien zostać sformułowany w taki sposób, aby w bardziej jednoznaczny sposób odnosił się do „tematycznych” wyzwań rozwojowych 3-10** (po ich wcześniejszej modyfikacji zaproponowanych w poprzednim rozdziale). Najbardziej adekwatna wydaje się następująca lista działań tematycznych:¹⁸

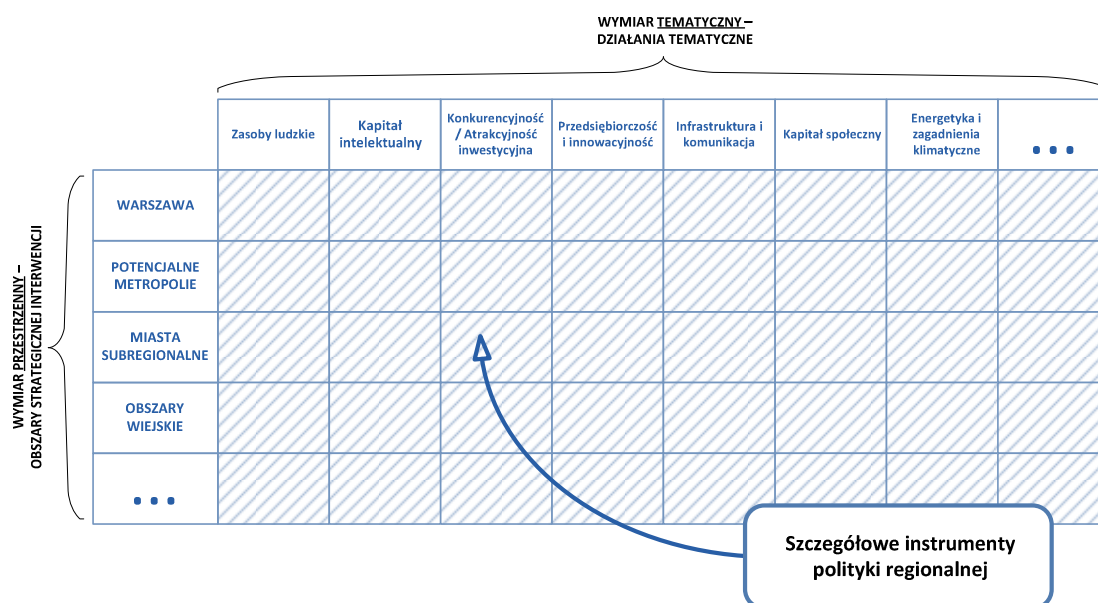
1. zasoby ludzkie i kapitał intelektualny,
2. konkurencyjność/atrakcyjność inwestycyjna ,
3. przedsiębiorczość i innowacyjność,
4. infrastruktura i komunikacja,
5. kapitał społeczny,
6. energetyka i zagadnienia klimatyczne.

Po trzecie, w opisie każdego z działań tematycznych **określić należy elementy polityk sektorowych, które powinny zostać skoordynowane z polityką regionalną** w celu osiągnięcia zakładanych celów KSRR.

Szczegółowe rekomendacje odnoszące się do obecnej struktury tekstu, a także konkretne propozycje uwzględnienia powyższych ogólnych wytycznych zostały zaprezentowane w częściach poświęconych poszczególnym elementom celu 1 KSRR.

¹⁸ Poszczególne obszary tematyczne bardziej szczegółowo opisano w części poświęconej działaniom tematycznym

Schemat 2. Propozycja modyfikacji struktury Celu 1 KSRR.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

4.4 Cel 1 – ocena szczegółowych zapisów

4.4.1 Podcel 1.1 Wzmacnianie funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych

Obszar interwencji

W ramach tego podcelu wyróżniono dwa obszary strategicznej interwencji:

- Warszawę jako główny ośrodek metropolitalny kraju (podcel 1.1.1);
- pozostałe miasta wojewódzkie wraz z ich obszarami funkcjonalnymi (podcel 1.1.2).

Wzmacnianie funkcji metropolitalnych będzie skupiało się na działaniach skierowanych do poszczególnych miast i ich obszarów funkcjonalnych (po uprzedniej identyfikacji braków i funkcji, które są w niedostatecznym stopniu rozwinięte), oraz powiązań pomiędzy nimi (również powiązań międzynarodowych, z ważnymi ośrodkami miejskimi UE). Wsparciem objęte zostaną wszystkie wojewódzkie ośrodki miejskie niezależnie od swojej funkcji i wielkości.

Uzasadnienie

- Podcel 1.1 jest bezpośrednią odpowiedzią na wyzwanie 1 *Lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów.*
- Podregiony, w których zlokalizowane są największe miasta wytwarzają największą część PKB kraju, przy czym w przypadku Warszawy i jej obszaru funkcjonalnego udział ten wynosi 16%, co uzasadnia wydzielenie tego ośrodka i opracowanie osobnego wachlarza działań przewidzianych tylko dla niego.
- W części dotyczącej wyzwań polityki regionalnej zauważono wzrost znaczenia ośrodków miejskich będących stolicami województw w ramach nowego systemu administracyjnego kraju. W związku z tym, wspieranie ich dalszego rozwoju i wzrostu konkurencyjności

międzynarodowej również zasługuje na uwagę, co znalazło swoje odzwierciedlenie w zapisach podcelu 1.1.

Instrumenty interwencji

W KSRR określono trzy główne kierunki interwencji skierowanej do miast wojewódzkich:

- **rozwój powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych** między nimi,
- **wzmacnianie funkcji metropolitalnych** w sferze gospodarczej, społecznej, nauki i kultury oraz wzmacnianie ich roli jako ośrodków edukacji na poziomie wyższym tworzących warunki dla gospodarki opartej na wiedzy,
- **wspieranie rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich** w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego, usług komunalnych, rynku pracy.

Wachlarz szczegółowych instrumentów określony został oddzielnie dla **Warszawy** oraz dla pozostałych ośrodków wojewódzkich. W przypadku stolicy kraju, celem interwencji jest podniesienie jej rangi jako metropolii europejskiej (mierzonej np. pozycją w klasyfikacji MEGA lub ESPON), a także bieguna wzrostu o zasięgu ogólnokrajowym (oddziaływanie na pozostałe województwa, przede wszystkim te położone w Polsce wschodniej) oraz regionalnym (oddziaływanie na województwo mazowieckie). Działania szczegółowe przewidziane dla największej polskiej metropolii obejmują przede wszystkim:

- **rozbudowę i poprawę jakości infrastruktury transportowej:** zarówno połączeń drogowych, kolejowych i lotniczych stolicy z innymi ważnymi ośrodkami krajowymi i zagranicznymi, jak i rozwiązań dotyczących samego obszaru metropolitalnego – usprawnienie multimodalnego transportu zbiorowego, budowa systemu obwodnic.
- **rozwój infrastruktury dla lokalizacji funkcji gospodarczych i kulturalnych,**
- **wsparcie inwestycyjne oraz organizacyjne dla bazy naukowej regionu** i dla lokalizacji krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych, kulturalnych i administracyjnych.

Działania wpierające rozwój **miast wojewódzkich** mają za zadanie doprowadzenie do wzrostu ich znaczenia w przestrzeni europejskiej oraz w układach makroregionalnych, podniesienie ich roli jako ośrodków tworzących i absorbujących innowacje, co w efekcie umożliwić ma także dyfuzję procesów rozwojowych na otaczające je obszary. Działania przewidziane dla miast wojewódzkich koncentrować się będą wokół:

- **zapewnienia efektywnych połączeń transportowych z najważniejszymi miastami i metropoliami w kraju i w relacjach europejskich:** poprawa połączeń z krajami sąsiednimi oraz w basenie Morza Bałtyckiego, stolic województw zachodnich i wschodnich z Warszawą,
- **wspierania integracji obszaru funkcjonalnego poszczególnych ośrodków miejskich:** działania o charakterze prawnym (wyrównywanie dostępu do usług publicznych) i inwestycyjnym (porządkowanie przestrzeni publicznej, inwestycje transportowe),
- **wzmacniania funkcji metropolitalnych i podniesienia rangi miast wojewódzkich wśród metropolii i miast europejskich oraz światowych, a także rozwój powiązań sieciowych między nimi:** wspieranie rozwoju badań stosowanych i komercjalizacja technologii powiązanych z regionalną specyfiką województw, tworzenie bazy dydaktycznej umożliwiającej zdobywanie wyższego wykształcenia zgodnego z kierunkami rozwoju regionu, sprzyjającego innowacyjności i kreatywności,

- **rozwijania potencjałów do tworzenia innowacji: wspieranie rozwoju badań stosowanych i komercjalizacja technologii powiązanych z potencjałami poszczególnych województw, rozwój bazy dydaktycznej uczelni wyższych oferujących kierunki zgodne ze specyfiką regionów lub innowacyjne. ,**
- **stymulowania współpracy krajowej i międzynarodowej pomiędzy różnymi instytucjami publicznymi:** zintensyfikowanie współpracy publiczno-prywatnej dla rozwoju obszarów funkcjonalnych na styku gmin, powiatów w ramach metropolii, a także w ramach jednego lub większej liczby województw, stymulowanie podejmowania inicjatyw wśród społeczności, przedsiębiorstw, władz publicznych, instytucji otoczenia biznesu, ośrodków akademickich wykorzystujące sieciowanie i wiedzę poszczególnych

Ocena i rekomendacje

Wyekspozowanie miast wojewódzkich jako „lokomotywu wzrostu” i sformułowanie dla nich oddzielnego celu KSRR należy uznać za słuszne. Pozytywnie trzeba także ocenić sferę narracyjną dokumentu, w której największym ośrodkiem miejskim przypisano kluczową rolę we wspieraniu rozwoju całego kraju – zarówno w podnoszeniu ogólnej efektywności i konkurencyjności, jak i w stymulowaniu rozwoju terenów peryferyjnych poprzez uruchamianie procesów dyfuzyjnych. Jednocześnie warto jednak zwrócić uwagę na pewne niedociągnięcia celu 1.1 KSRR.

- **Nie wyodrębniono grupy potencjalnych metropolii**

Biorąc pod uwagę konieczność uwzględniania indywidualnych specyfik poszczególnych terytoriów podczas tworzenia skierowanego do każdego z nich *policy mix*, za bardzo kontrowersyjne należy uznać umieszczenie wszystkich miast wojewódzkich (z wyłączeniem Warszawy) w tej samej kategorii obszarów strategicznej interwencji. Takie podejście wydaje się niespójne zarówno ze zidentyfikowanymi w KSRR wyzwaniem rozwojowym, gdzie wyekspozowano siedem potencjalnych metropolii znajdujących się na liście MEGA, jak i z innymi opracowaniami dotyczącymi polityki rozwoju, np. z raportem *Polska 2030*. Jakkolwiek w charakterystyce interwencji zaznaczono, że przyszłe wsparcie dostosowywane będzie do indywidualnych potrzeb każdego z ośrodków, wydaje się, że klarowny podział na potencjalne metropolie i centra regionalne ułatwi zróżnicowanie instrumentarium już na poziomie KSRR:

- **potencjalne metropolie**¹⁹ - koncentracja interwencji na funkcjach metropolitalnych, innowacyjności, neutralizacji negatywnych skutków dynamicznego rozwoju (chaotyczna suburbanizacja, przeciążenia systemu komunikacji zbiorowej), rozwoju sieci kontaktów w wymiarze międzynarodowym,
- **centra regionalne**²⁰ (pozostałe miasta wojewódzkie) – koncentracja interwencji na niektórych funkcjach metropolitalnych, eliminowaniu największych barier rozwojowych, intensyfikacja relacji społeczno-gospodarczych z grupą potencjalnych metropolii.

¹⁹ Wydaje się, że przyjęcie progu 500 tys. mieszkańców byłoby najbardziej klarownym kryterium delimitacji ośrodków metropolitalnych, można odwołać się także do rankingu MEGA. Jednocześnie w tekście należy podkreślić, że do ośrodków, które nie zostaną zakwalifikowane do grupy potencjalnych metropolii nie popłynie (w ujęciu per capita) mniejszy strumień środków, lecz wsparcie będzie się charakteryzowało inną, lepiej dopasowaną do ich potrzeb, strukturą.

²⁰ Z uwagi na rolę w swoich regionach warto rozważyć wyodrębnienie jako oddzielnej grupy (podgrupy) pięciu stolic województw Polski wschodniej.

- **Pominięto kluczowy problem budownictwa mieszkaniowego**

Ważnym zagadnieniem pominiętym w opisie narzędzi skierowanych do miast wojewódzkich jest budownictwo mieszkaniowe. Warszawa, Poznań, Wrocław i Gdańsk to miasta charakteryzujące się w ostatnich latach bardzo wysokim wzrostem cen nieruchomości, których poziom dorównuje lub przekracza wartości obserwowane w niektórych państwach Europy Zachodniej (por. OECD 2008). W związku z tym, zaleca się wspomnienie o problemie budownictwa mieszkaniowego na poziomie wyzwań i celów (por. Rozdział 3). Odpowiedni zasób mieszkań jest konieczny do usprawnienia procesów migracyjnych, czyli do zwiększenia mobilności przestrzennej ludności.

- **Brak kryteriów delimitacji obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich**

Warto również wspomnieć o braku uwzględnienia sposobu delimitacji obszarów funkcjonalnych miast. W wersji KSRR z września 2009 r. zamieszczona była mapa obszarów miejskich najważniejszych dla rozwoju regionalnego (mapa 5, s. 16), co wskazywało na źródło delimitacji w postaci projektu eksperckiego KPZK do 2033 r. W wersji KSRR ze stycznia 2010 r. takiej mapy nie ma, co powoduje, że pojawia się pytanie, które regiony zaliczają się obszarów funkcjonalnych miast, które znajdują się poza nimi. Warto zamieścić odpowiedź na takie pytanie w ostatecznej wersji dokumentu.

Sposób kwantyfikacji celu

W związku z interdyscyplinarnym charakterem wsparcia skierowanego do miast wojewódzkich, za kluczowe zagadnienie należy uznać zarówno założenia związane z ich monitorowaniem, jak i sposób, w jaki sformułowano miary sukcesu.

Tabela 1. Wskaźniki monitorujące i miary sukcesu dla celu 1.1

Wskaźniki monitorowania	Miary sukcesu
1. Połączenie miast wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami	1. zmiana do 2020 roku pozycji Warszawy w klasyfikacji MEGA (z <i>potencjalnego</i> ośrodka MEGA do klasy <i>silne</i> MEGA),
2. Połączenie miast wojewódzkich liniami kolejowymi zmodernizowanymi co najmniej do maksymalnej prędkości kursowania pociągów pasażerskich rzędu 160 km/h	2. połączenie do roku 2020 wszystkich ośrodków wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami,
3. Uczestnictwo polskich zespołów badawczych w Programach Ramowych Wspólnoty Europejskiej: <ul style="list-style-type: none"> • liczba zespołów badawczych • wartość przyznanych grantów 	3. połączenie miast wojewódzkich z Warszawą liniami kolejowymi zmodernizowanymi co najmniej do maksymalnej prędkości kursowania pociągów pasażerskich rzędu 160 km/h,
4. Udział mieszkańców obszarów zurbanizowanych w liczbie ludności ogółem	4. Zwiększanie liczby i udziału pasażerów korzystających z transportu publicznego w największych miastach i ich obszarach funkcjonalnych.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

W odniesieniu do zaproponowanej listy wskaźników monitorowania należy sformułować następujące zastrzeżenia:

- Wskaźniki i miary zaproponowane w KSRR to głównie miary produktu/rezultatu, a nie miary oddziaływania. W związku z ograniczoną mierzalnością zjawiska metropolizacji, należy jednak uznać takie rozwiązanie za adekwatne do postawionego celu.

- Brakuje wskaźników opisujących integrację wewnętrzną metropolii oraz powiązań funkcjonalnych pomiędzy poszczególnymi obszarami, taką miarą może być wykorzystanie transportu publicznego.²¹
- Nie uwzględniono wskaźnika opisującego rozwój bazy dydaktycznej uczelni wyższych – listę wskaźników warto rozszerzyć o liczbę studentów przypadających na jednego pracownika naukowego uczelni (w przekroju wojewódzkim).
- W przypadku połączeń miast wojewódzkich liniami o prędkości kursowania pociągów pasażerskich 160 km/h należy zwrócić uwagę na trzy zagadnienia:
 - Warto rozważyć, czy na poziomie KSRR nie powinno się określić połączeń priorytetowych w kontekście wyzwań rozwojowych – przykładowo, dla ośrodków Polski wschodniej kluczowe wydają się połączenia z Warszawą, a nie pomiędzy nimi.
 - Wprowadzenie drugiego progu (np. 250 km/h) jako celu dla połączeń pomiędzy miastami w grupie potencjalnych metropolii – realizacja planu budowy kolei dużych prędkości jest wyzwaniem nie mniej istotnym niż zwiększenie dostępności komunikacyjnej mniejszych ośrodków wojewódzkich.
 - Należy pamiętać o tym, że pasażerski ruch drogowy i kolejowy są w dużym stopniu substytucyjne i w przypadku miast mniej powiązanych funkcjonalnie być może warto skupić się na rozbudowie jednego wybranego sposobu rodzaju infrastruktury.
- W zaproponowanym zestawie wskaźników brakuje miary opisującej w syntetyczny sposób konkurencyjność największych ośrodków miejskich. Dostępność komunikacyjna w transporcie drogowym oraz kolejowym, jakkolwiek bardzo ważna, pomija szereg niezwykle istotnych w tym kontekście zagadnień. Dlatego też, uzasadnione wydaje się dodanie, jako jednej z miar monitorujących, liczby polskich miast w kategorii *potencjalne MEGA* według metodologii ESPON.

Zagadnieniem równie istotnym jak właściwy dobór wskaźników monitorowania jest sformułowanie miar sukcesu – poziomów wybranych wskaźników, które w przyszłości umożliwią ocenę skuteczności instrumentów wykorzystanych do realizacji celów KSRR. Wobec miar sukcesu określonych dla podcelu 1.1 zgłosić można następujące zastrzeżenia:

- W przypadku miary 4 (Zwiększanie liczby i udziału pasażerów korzystających z transportu publicznego w największych miastach i ich obszarach funkcjonalnych) brakuje odpowiedniego wskaźnika monitorującego. Opracowanie właściwej miary powinno być jednym z priorytetów podczas tworzenia nowego zestawu wskaźników rozwoju regionalnego, ponieważ w chwili obecnej statystyka publiczna nie dostarcza danych dotyczących faktycznego wykorzystania transportu publicznego. Dostępne są jedynie dwie miary dostępności komunikacji miejskiej:
 - ludność w miastach obsługiwanych przez zakłady komunikacji miejskiej w ogóle ludności miast
 - miejsca w wozach na 1000 ludności miast obsługiwanych przez komunikację miejską
- W odniesieniu do pozostałych miast wojewódzkich, podobnie jak w przypadku wskaźników monitorowania, brakuje miary konkurencyjności. Ze względu na dodanie liczby polskich miast w kategorii *potencjalne MEGA* według metodologii ESPON do listy wskaźników, warto

²¹ Obecnie statystyki publiczne nie dostarczają takich miar. Przy reformie GUS zalecane byłoby stworzenie np. liczby przewozów na 1 mieszkańca lub innej miary pokazującej stopień wykorzystania komunikacji miejskiej.

również sformułować odpowiadającą mu miarę sukcesu: wzrost liczby polskich miast należących do kategorii *potencjalne MEGA* lub wyższej.

4.4.2 Podcel 1.2. Tworzenie warunków dla rozprzestrzenia procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji na obszary poza miastami wojewódzkimi

Drugim warunkiem koniecznym dla faktycznej realizacji założeń modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego jest stwarzanie możliwości dyfuzji procesów rozwojowych poza największe ośrodki koncentracji aktywności społeczno-gospodarczej. KSRR przewiduje dwa podstawowe kanały oddziaływania umożliwiające osiągnięcie tych efektów w praktyce:

- rozszerzanie stref pozytywnego oddziaływania miast wojewódzkich;
- wzmacnianie zdolności absorpcyjnych na terenach charakteryzujących się różnym stopniem peryferyjności: w miastach subregionalnych, powiatowych i na obszarach wiejskich.

4.4.3 Podcel 1.2.1 Zwiększanie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów

Obszar interwencji

Interwencja w ramach podcelu 1.2.1 skierowana będzie do wszystkich województw. W szczególności zostaną nią objęte ośrodki subregionalne i obszary wiejskie, które mają zostać połączone ze stolicami regionów oraz z innymi ośrodkami lokalnymi, jeśli posiadają specyficzne potencjały – turystyczny, środowiskowy, kulturowy, itp.

Uzasadnienie celu

Zakres interwencji zaproponowany w podcelu 1.2.1 stanowi bezpośrednią odpowiedź na:

- wyzwanie rozwojowe 1 - w zakresie działań wspierających praktyczną realizację polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju: wzrost dostępności komunikacyjnej terenów peryferyjnych jest warunkiem koniecznym do podniesienia ich funkcjonalnych powiązań z ośrodkami koncentracji gospodarczej: wahadłowe dojazdy do pracy, dostępność usług wysokiego rzędu (np. szkolnictwo wyższe), przedsiębiorczość na terenach peryferyjnych itp,
- wyzwanie rozwojowe 10 – m.in. w zakresie wahadłowej mobilności mieszkańców obszarów wiejskich.

Instrumenty interwencji

Faktyczne podniesienie dostępności wewnątrzregionalnej możliwe będzie dzięki interwencji w następujących obszarach:

- **rozbudowa infrastruktury** - zapewnienie połączeń drogowych i kolejowych pomiędzy ośrodkami pierwszo – i drugorzędnymi, a także pomiędzy ważniejszymi drugorzędnymi; połączenia tranzytowe, międzywojewódzkie, omijające miasta wojewódzkie,
- **rozwijanie i integrowanie systemów transportu publicznego** - uruchamianie stałych połączeń z ośrodkami wzrostu,
- **rozwój sieci telekomunikacyjnej** - przede wszystkim na terenach objętych wykluczeniem cyfrowym.

Ocena i rekomendacje

Zakres potencjalnej interwencji zaproponowany w podcelu 1.2.1 doskonale wpisuje się w założenia polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju kraju, dlatego **też włączenie go jako jednego z filarów krajowej polityki regionalnej należy ocenić jednoznacznie pozytywnie**. Wydaje się jednak, że ten

komponent KSRR powinien raczej **znaleźć się w podcelu 1.3 wraz innymi działaniami tematycznymi**, ponieważ, zgodnie z deklaracjami autorów dokumentu, wszystkie elementy podcelu 1.2 mają mieć charakter przestrzenny. Reorganizacja struktury rozdziału powinna pójść w dwóch kierunkach, zgodnie z proponowaną dwuwymiarową strukturą celu 1:

- W podcelu 1.3 należy utworzyć odrębną część poświęconą infrastrukturze transportowej i telekomunikacyjnej. Tam też wszystkie działania tematyczne dotyczące tego obszaru interwencji (w tym także te przewidziane w podcelu 1.1) powinny zostać opisane w przekroju przestrzennym, więc w odniesieniu do poszczególnych obszarów strategicznej interwencji.
- Działania wspierające dostępność komunikacyjną miast subregionalnych oraz obszarów wiejskich powinny być opisane znaleźć się w opisie tych obszarów strategicznej interwencji (obecnie podcele 1.2.2 oraz 1.2.3).

Sposób kwantyfikacji celu

Przypisany wskaźnik monitorowania i miara sukcesu w sposób bezpośredni odnoszą się do założonego celu, mają łatwą interpretację w tym kontekście.

Tabela 2 Wskaźniki monitorujące i miary sukcesu dla celu 1.2.1

Wskaźniki monitorowania	Miary sukcesu
1. ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich	1. objęcie do roku 2020 75% ludności kraju zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich,

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Dla ogółu działań związanych z poprawą wewnątrzregionalnej dostępności komunikacyjnej zaproponowano zaledwie jeden wskaźnik monitorowania – odsetek ludności kraju objętej zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem najbliższego miasta wojewódzkiego. Jest to bardzo użyteczna miara, ponieważ nie odnosi się ona bezpośrednio do stopnia nasycenia infrastrukturą komunikacyjną, lecz odzwierciedla faktyczną użyteczność sieci transportowej z perspektywy mieszkańców terenów peryferyjnych. Należy jednak zwrócić uwagę na szereg problemów wynikających z oparcia monitorowania przedmiotowych działań jedynie na tym wskaźniku:

- Wskaźnik odzwierciedla jedynie czas dojazdów do miast wojewódzkich, abstrahując jednocześnie od dostępności ośrodków subregionalnych. W kontekście dyfuzji procesów rozwojowych jest to dodatkowy wymiar, który należałoby uwzględnić w analizie. Miasta subregionalne stanowią bowiem, obok miast wojewódzkich, miejsce koncentracji aktywności gospodarczej (w tym miejsc pracy) oraz wielu ważnych z punktu widzenia mieszkańców obszarów wiejskich usług takich jak szkolnictwo na poziomie średnim, służba zdrowia itp.
- Analizę należy także rozszerzyć o dostępność miasta wojewódzkiego pełniącego na danym obszarze funkcje administracyjne – wydaje się to istotne w kontekście rejonizacji niektórych usług publicznych. Obydwa rodzaje dostępności powinny być monitorowane równolegle.
- Obok dostępności w ruchu drogowym warto, także uwzględnić komunikację kolejową, lub, z uwagi na częściową substytucyjność tych gałęzi transportu, ich średnią.
- Oprócz mierników infrastruktury transportowej warto również uwzględnić wskaźnik infrastruktury teleinformatycznej – np. dostęp szerokopasmowy do Internetu (dane UKE).

Do rzetelnej oceny wpływu inwestycji związanych z infrastrukturą transportową na dyfuzję procesów rozwojowych z metropolii na tereny peryferyjne konieczna wydaje się także miara intensywności wahadłowych dojazdów do pracy – np. liczba osób dojeżdżających do pracy do miasta

wojewódzkiego w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym lub liczby pracujących w danym powiecie/gminie. Wkładem dla tak skonstruowanych wskaźników mogą być dane pochodzące z formularzy PIT oraz gromadzone przez ZUS.

Miara sukcesu została adekwatnie dobrana zarówno do założonego celu, jak i do wskaźnika monitorującego. Jednakże wzrost odsetka ludności objętej izochroną 60 minut względem miast wojewódzkich z obecnych 59 do 75% wydaje się być celem zbyt ambitnym. Oznaczałoby to, że co roku nowa infrastruktura transportowa obejmowałaby ponad 600 tys. osób. Z tego powodu rekomendowane jest obniżenie progu do bardziej realnego – 70% lub pozostawienie progu w obecnej wysokości, a dodanie dostępności kolejowej, jako częściowego substytutu dla połączeń drogowych.

4.4.4 Podcel 1.2.2. Wspieranie rozwoju i znaczenia miast subregionalnych

Obszar interwencji

W ramach podcelu 1.2.2. wsparcie krajowej polityki regionalnej trafi do miast (powyżej 20 tys. mieszkańców), które pełnią istotne funkcje w skali sub- i regionalnej w sferze gospodarczej, a także są miejscem świadczenia usług publicznych średniego i wyższego rzędu.²² Zgodnie z zapisami KSRR, największy nacisk będzie położony na wsparcie miast w regionach słabo zaludnionych, o wysokim odsetku ludności wiejskiej i o nisko rozwiniętej sieci średnich miast. Rozszerzeniem wsparcia dla tego obszaru strategicznej interwencji będzie dodatkowa pomoc skierowana dla najstarszych ośrodków miejskich (obszar problemowy nr 3).

Uzasadnienie

Rozwój miast subregionalnych jest kolejnym działaniem umożliwiającym przenikanie procesów rozwojowych z obszarów koncentracji na tereny peryferyjne w ramach modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Stanowi to odpowiedź na wyzwanie rozwojowe 1, w którym podkreślono rolę mniejszych ośrodków miejskich w tworzeniu policentrycznego systemu osadniczego kraju. To właśnie miasta średniej wielkości mają do odegrania kluczową rolę w dynamizowaniu dotkniętych stagnacją terenów oddalonych od największych metropolii, w tym obszarów wiejskich.

Instrumenty interwencji

Wsparcie dla miast średniej wielkości obejmie następujące działania tematyczne:

- **Rozbudowa i modernizacja infrastruktury i systemów transportu zbiorowego** umożliwiające wspomaganie integracji przestrzennej, społecznej i gospodarczej.
- **Wspomaganie kompleksowych planów lokalizacji, rozwoju i efektywności działania istotnych instytucji** m.in. poprzez rozszerzenie oferty instytucji rynku pracy oraz podmiotów świadczących usługi okołobiznesowe
- **Rozwijanie i uzupełnianie palety wysokiej jakości usług publicznych**, co przede wszystkim dotyczy edukacji na poziomie wyższym zawodowym, ochrony zdrowia oraz kultury.
- **Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej** wspierającej lokalizację przedsiębiorstw wykorzystujących potencjały endogeniczne regionów.

²² Klasyfikacja usług publicznych nie została w dokumencie formalnie zdefiniowana.

Ocena i rekomendacje

Cel 1.2.2 został prawidłowo sformułowany w kontekście realizacji polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu wzrostu. Zakres zaproponowanych instrumentów interwencji obejmuje wszystkie najważniejsze działania istotne dla przyspieszenia rozwoju ośrodków subregionalnych. Zastrzeżenia budzi jedynie założenie o lokalizacji w tego typu ośrodkach placówek świadczących usługi edukacyjne na poziomie wyższym zawodowym, co może znacząco odbić się na ich jakości. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem jest raczej koncentracja kształcenia na poziomie wyższym w ośrodkach wojewódzkich, za którym równolegle powinno iść podnoszenie dostępności największych miast z obszarów peryferyjnych. Z kolei w ośrodkach subregionalnych priorytetem powinno być podnoszenie jakości kształcenia na niższych poziomach, w szczególności na poziomie średnim, w celu polepszenia przyszłych szans edukacyjnych uczniów.

Sposób kwantyfikacji celu

W zestawie wskaźników zaproponowanych do monitorowania celu 1 KSRR brakuje miar dopasowanych do zakresu interwencji tematycznej przewidzianej w podcelu 1.2.2. Jedyna powiązana z nim miara to udział mieszkańców obszarów zurbanizowanych w liczbie ludności ogółem. Wskaźnik ten można co najwyżej uznać za przybliżenie zmian w ujęciu jakościowym (migracje z terenów wiejskich na tereny miejskie), co, po pierwsze, nie odnosi się do działań związanych z rozwojem funkcji miejskich, po drugie zaś jest stosunkowo trudne w interpretacji. Jednym z założeń polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju jest bowiem wspieranie wahadłowej mobilności – osoby mieszkające na obszarach nominalnie wiejskich podejmują pracę w miastach dzięki wydajnemu systemowi komunikacji zbiorowej bez zmiany miejsca zamieszkania. Jednocześnie wskaźnik mierzący udział mieszkańców obszarów zurbanizowanych nie uwzględnia postępującego zjawiska suburbanizacji.

Tabela 3 Wskaźniki monitorujące i miary sukcesu dla celu 1.2.2

Wskaźniki monitorowania	Miary sukcesu
1. Udział mieszkańców obszarów zurbanizowanych w liczbie ludności ogółem	1. osiągnięcie w 2020 r. wskaźnika urbanizacji 70%,

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Osiągnięcie w 2020 r. wskaźnika urbanizacji na poziomie 70% jest nierealne m.in. z uwagi na postępujące zjawisko suburbanizacji - zgodnie z prognozami GUS do 2025 r. w Polsce będzie wzrastać migracja z miast do pobliskich obszarów wiejskich (por. OECD 2008). Ponadto, na liście wskaźników monitorowania celu 1 miara urbanizacji zdefiniowana jest w inny sposób – niespójność tę należy usunąć.

Wskazane jest także rozszerzenie wskaźników o miary odzwierciedlające jakość usług publicznych średniego i wyższego rzędu – przykładem takiego rozwiązania może być iloraz wyników egzaminów maturalnych w miastach subregionalnych oraz wyników w miastach wojewódzkich. Wzrost wartości tego wskaźnika będzie można utożsamiać z relatywną poprawą jakości kształcenia w tych ośrodkach.

4.4.5 Podcel 1.2.3 Pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich

Obszar interwencji

Działania w ramach podcelu 1.2.3 skierowane będą do obszarów wiejskich oraz najmniejszych miast powiatowych na terenie całego kraju. W KSRR brakuje jednoznacznego określenia sposobu delimitacji tych obszarów strategicznej interwencji. Można przypuszczać, że będą one wyodrębniane według kryteriów administracyjnych, z uwzględnieniem typu funkcjonalnego gmin. Rozszerzeniem wsparcia dla tego obszaru strategicznej interwencji będzie dodatkowa pomoc skierowana do obszarów wiejskich charakteryzujących się najniższym poziomem usług publicznych (obszar problemowy nr 2).

Uzasadnienie celu

Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich stanowi uzupełnienie wsparcia skierowanego do ośrodków subregionalnych i lokalnych – oba te cele łącznie zapewnią absorpcję wzrostu generowanego w ośrodkach wojewódzkich, co także wpisuje się w odpowiedź na wyzwanie rozwojowe 1.

Instrumenty interwencji

Podniesienie stopnia wykorzystania zasobów skoncentrowanych na obszarach wiejskich będzie możliwe dzięki następującym działaniom tematycznym:

- **zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej**, co jest konieczne dla zagospodarowania zasobów ludzkich uwalnianych przez spadający poziom zatrudnienia w rolnictwie,
- **zapewnienie efektywnej infrastruktury transportowej i poprawa transportu zbiorowego**, co stanowi dodatkowy czynnik umożliwiający włączenie terenów wiejskich do strefy funkcjonalnego oddziaływania większych ośrodków miejskich
- **wspieranie pozarolniczych form aktywności gospodarczej**, m.in. poprzez wspomaganie rozwoju miast powiatowych, tworzenie podstawy instytucjonalnych (rozwój IOB), podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej, wsparcie dla inicjatyw lokalnych
- **zwiększanie wydajności rolnictwa** m.in. poprzez modernizację, wspieranie efektywności produkcji oraz integrację pionową i poziomą sektora rolno-spożywczego.

Ocena

Wyeksponowanie obszarów wiejskich jako odrębnego obszaru strategicznej interwencji polityki regionalnej jest bardzo trafnym posunięciem. Pewien niepokój budzi natomiast delimitacja tych terenów w oparciu o kryteria administracyjne, a także nie w pełni sprecyzowany sposób w jaki działania kierunkowe dopasowywane będą do indywidualnej specyfiki każdego z obszarów objętych pomocą.

W odniesieniu do planowanych form interwencji **warto pochwalić autorów KSRR za dopasowanie działań tematycznych zgodnie z największymi wyzwaniami stojącymi przed obszarami wiejskimi w Polsce**, mianowicie wspieranie mobilności przestrzennej mieszkańców obszarów wiejskich (zarówno w formie trwałych migracji, jak i wahadłowych dojazdów do pracy), rozwój pozarolniczych form aktywności gospodarczej, a także zwiększanie efektywności sektora rolniczego.

Sposób kwantyfikacji celu

Przemiany na obszarach wiejskich to zjawisko wielowymiarowe i tym samym bardzo trudne do analizy przy pomocy ograniczonej liczby wskaźników. Wśród miar zaproponowanych w projekcie KSRR najbardziej adekwatna wydaje się wydajność pracy ogółem i według sektorów gospodarki oraz

struktura wartości dodanej według rodzajów działalności. Wskaźniki te umożliwią monitorowanie sytuacji pod względem udziału sektora rolniczego w ogóle działalności gospodarczej oraz wydajności sektora rolniczego. Pole do wykorzystania tych miar jest jednak stosunkowo ograniczone – dane dotyczące rachunków regionalnych dostępne są jedynie na poziomie podregionów, także analiza zmian na niższych poziomach agregacji (kluczowa przy ustalaniu celów rozwojowych na poziomie województwa) wymaga zastosowania innych rozwiązań.

Tabela 4 Wskaźniki monitorujące i miary sukcesu dla celu 1.2.3

Wskaźniki monitorowania	Miary sukcesu
1. Wydajność pracy ogółem i według sektorów gospodarki	brak
2. Struktura wartości dodanej brutto według rodzajów działalności	

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Rozszerzenie listy wskaźników powinno więc umożliwić zarówno ocenę sytuacji obszarów wiejskich na poziomie powiatowym, jak i przeprowadzenie analizy zmian strukturalnych uwzględniającą szerokie spektrum zagadnień. W tym celu zaproponować można następujące miary:

- Liczba zatrudnionych w rolnictwie w stosunku do liczby zatrudnionych ogółem – w kontekście celów KSRR pożądanym kierunkiem zmian są malejące wartości tego wskaźnika,
- Ciekawych informacji na temat obszarów wiejskich dostarcza analiza źródeł utrzymania osób zamieszkujących te tereny. Okazuje się bowiem, że odsetek gospodarstw bezrolnych rośnie, a praca najemna poza rolnictwem odgrywa coraz większą rolę - jest to dobry wskaźnik ukazujący postęp restrukturyzacji i wzrost przedsiębiorczości mieszkańców obszarów wiejskich.

W stosunku do działań w ramach podcelu 1.2.3 nie przewidziano w KSRR odpowiednich miar sukcesu. Jest to poważny mankament, ponieważ restrukturyzacja obszarów wiejskich stanowi jeden z kluczowych elementów implementacji modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. W związku z tym, do celu 1 należy dołączyć następujące miary sukcesu:

- Wzrost zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach o najniższej jego produktywności,
- Wzrost wydajności pracy w poszczególnych sektorach ekonomicznych.

4.4.6 Podcel 1.2.4 Efektywne wykorzystanie w procesach rozwojowych potencjału specjalizacji terytorialnej

Obszar interwencji

Obszarem interwencji w ramach tego celu są terytoria całych województw.

Uzasadnienie celu

Podcel 1.2.4 nie stanowi bezpośredniej odpowiedzi na żadne ze zidentyfikowanych w KSRR wyzwań rozwojowych. Jest raczej konsekwencją założenia polityki regionalnej, aby struktura pomocy rozwojowej w ramach krajowej polityki regionalnej uzależniona była od indywidualnej specyfiki poszczególnych terytoriów.

Instrumenty interwencji

W projekcie KSRR zaproponowano, aby działania wspierające efektywne wykorzystanie potencjału specjalizacji terytorialnej koncentrowały się wokół następujących osi tematycznych:

- **Rozbudowa i modernizacja infrastruktury** - drogi dojazdowe, uzbrojenie terenu - bezpośrednio służące lokalizowaniu inwestycji
- **Programy rozwoju pożądanych umiejętności zawodowych** – przekwalifikowanie się osób bezrobotnych i odchodzących z rolnictwa zgodnie ze specjalizacją regionalną
- **Wsparcie dla lokalizacji nowych inwestycji przedsiębiorstw** - kierowane tylko do wybranych podmiotów, w sferach powiązanych z lokalną specjalizacją
- **Wspieranie rozwoju klastrów o największym potencjale konkurencyjnym** - wzmacnianie potencjału konkurencyjnego i przekształcanie skupisk firm w dynamiczne klastry z wysokim poziomem konkurencji i współpracy, interakcji i efektów zewnętrznych

Ocena i rekomendacje

Powody, dla których podcel 1.2.4 został wyodrębniony nie są w pełni jasne. Wątpliwości budzą przede wszystkim następujące problemy:

- Działania przypisano do podcelu 1.2, który z założenia ma mieć charakter przestrzenny, jednak przyporządkowane do niego instrumenty nie zostały *explicite* skierowane do żadnego z obszarów strategicznej interwencji.
- Koncentracja na efektywnym wykorzystaniu specjalizacji terytorialnej powinna być wpisana w każdą interwencję publiczną sankcjonowaną przez KSRR, w tym np. na terenach metropolitalnych (podcel 1.1.), dlatego też przyporządkowanie jej jedynie do podcelu 1.2 nie wydaje się uzasadnione.
- Opisane powyżej działania kierunkowe zostały przypisane do działań tematycznych przewidzianych do realizacji w ramach celu 1, jedynym wyjątkiem jest wsparcie dla struktur klastrowych, które doskonale pasuje do obszaru interwencji związanej z przedsiębiorczością i innowacyjnością.

W związku z zasygnalizowanymi powyżej problemami, należy sformułować jednoznaczną rekomendację, aby **podcel 1.2.4 został w pełni zintegrowany z tematycznym wymiarem interwencji**.

Sposób kwantyfikacji celu

Brak przyporządkowanych wskaźników monitorujących i miar sukcesu, co wskazuje na dodatkowe trudności związane z kwantyfikacją celu i przemawia za jego usunięciem w takiej formie.

4.4.7 Cel 1.3 Budowa podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne (horyzontalne)

Obok interwencji zorientowanej przestrzennie (podcele 1.1 oraz 1.2), dopełnieniem celu 1 KSRR jest grupa działań tematycznych zorientowanych na podnoszenie konkurencyjności województw. Jak zaznaczono wcześniej, taki sposób redakcji części KSRR opisującej cel 1 wydaje się być nie w pełni konsekwentny i uzasadniony. Szczegółowe propozycje zmian zawarte zostały w części tej sekcji poświęconej rekomendacjom. Została ona poprzedzona szczegółową analizą podcelu 1.3 – większość ze sformułowanych zastrzeżeń będzie mogła zostać wykorzystana także przy założeniu uwzględnienia przez autorów KSRR propozycji przeredagowania całego rozdziału.

Obszar i zakres tematyczny interwencji

Wyróżniono 7 typów działań tematycznych związanych ze różnymi wszystkimi najważniejszymi aspektami rozwoju społeczno-gospodarczego regionów – od kapitału ludzkiego i atrakcyjności inwestycyjnej do poziomu wykorzystywania potencjału turystycznego i zasobów przyrody (por. Tabela 5).

Tabela 5. Instrumenty dla działań horyzontalnych

Cel	Przewidywany zakres interwencji
1.3.1 Rozwój zasobów ludzkich, kapitału intelektualnego i społecznego	<ul style="list-style-type: none"> • <u>W ośrodkach wojewódzkich</u>: Rozwijanie wysoko kwalifikowanych zasobów pracy, wydłużanie aktywności zawodowej i zwiększanie mobilności zawodowej, poprawa jakości kształcenia na poziomie zawodowym i rozwój kształcenia ustawicznego. • <u>W ośrodkach regionalnych</u>: Poprawa jakości kształcenia na wszystkich poziomach, inwestycje w bazę dydaktyczną i zaplecze socjalne szkół na wszystkich poziomach, nowoczesne doradztwo zawodowe, kształtowanie postaw przedsiębiorczych. • Rozwój kapitału społecznego.
1.3.2 Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych	<ul style="list-style-type: none"> • Wspomaganie rozbudowy infrastruktury odpowiedniej dla danej inwestycji, • Rozwój kadr współpracujących z inwestorami, • Większe wykorzystanie inwestycji do wprowadzania innowacji oraz do wzmocnienia zdolności do kooperacji firm.
1.3.3 Zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększanie intensywności współpracy przedsiębiorstw z jednostkami naukowo-badawczymi, • Rozwijanie dziedzin, w których przedsiębiorstwa są najbardziej konkurencyjne (w tym tradycyjne gałęzie przemysłu), • Zwiększenie udziału środków prywatnych w finansowaniu B+R
1.3.4 Wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB)	<ul style="list-style-type: none"> • W zależności od potrzeb regionu rozwój instytucji oferujących: rozwój eksportu, poręczenia kredytowe, pożyczki na projekty innowacyjne, pośrednictwo przy realizacji wysoko innowacyjnych projektów, dostęp do finansowania inwestycji, usługi informacyjne, doradcze i szkoleniowe • Stymulowanie zainteresowania usługami IOB • Zwiększanie efektywności IOB – „bony na innowacje”
1.3.5 Dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne	<ul style="list-style-type: none"> • Podnoszenie efektywności energetycznej przez inwestycje na rzecz zmniejszania energochłonności gospodarki (przedsiębiorstw), • Wspieranie lokalnych i regionalnych programów rozwoju i powszechnienia OZE z naciskiem na potencjały regionalne, • Przeciwdziałanie i zapobieganie katastrofom naturalnym.
1.3.6	<ul style="list-style-type: none"> • Sprzyjanie ochronie środowiska naturalnego oraz jego

Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego	<p>racjonalnemu wykorzystaniu,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zachowywanie, rozwijanie i szerokie udostępnianie zasobów kulturowych regionów i ułatwianie ich wykorzystywania, • Wspieranie promocji i rozwoju turystyki przyjazdowej, w tym rozwój potencjału uzdrowiskowego.
1.3.7 Współpraca międzynarodowa	Wsparcie dla współpracy międzynarodowej JST, podmiotów gospodarczych, ośrodków naukowych i badawczych, szkół wyższych, organizacji społecznych, angażowanie aktorów regionalnych w partnerską i aktywną współpracę międzynarodową w celu realizacji wspólnych strategii

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Uzasadnienie celu

Podcele 1.3.1-1.3.7 stanowią odpowiedź na wyzwania rozwojowe 3-9, przy czym sposób połączenia obydwu części dokumentu nie jest do końca przejrzysty. Świadczą o tym następujące przykłady:

- Podcel 1.3.1 stanowi odpowiedź na wyzwania 4, 5 oraz 9,
- Niektórym podcelom, choć ich idea jest słuszna, nie można przypisać odpowiednich wyzwań, są to w szczególności:
 - Podcel 1.3.2 dotyczący zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej regionów,
 - Podcel 1.3.4 dotyczący działań na rzecz wzrostu przedsiębiorczości,
 - Podcel 1.3.7 zakładający wzrost współpracy międzynarodowej.

Ocena i rekomendacje

Ogólna ocena zapisów projektu KSRR dotyczących podcelu 1.3 oraz ich relacji z innymi częściami dokumentu jest niejednoznaczna. Z jednej strony, za krok w dobrym kierunku należy uznać próbę usystematyzowania działań kierunkowych wokół kilku ogólnych kategorii tematycznych. Konsekwentna realizacja tego podejścia doprowadziłaby do istotnego podwyższenia przejrzystości Strategii m.in. dzięki:

- precyzyjnemu wskazaniu „punktów styczności” z politykami sektorowymi, co wzmocniłoby pozycję KSRR jako dokumentu horyzontalnego,
- czytelnemu określeniu, w jaki sposób interwencja w ramach poszczególnych osi tematycznych różnicowana będzie w zależności od potrzeb rozwojowych poszczególnych obszarów strategicznej interwencji.

Niestety, podział kategorii działań pomiędzy najważniejsze grupy tematyczne nie został doprowadzony do końca. Świadczą o tym następujące obserwacje:

- Różne kategorie tematyczne interwencji nie zostały opisane według jednolitego algorytmu. Przykładowo, działania kierunkowe związane z infrastrukturą transportową uwzględnione opisane jedynie w „przestrzennej” części celu 1, lecz nie znalazły się wśród działań tematycznych. Z drugiej strony, część instrumentów dotyczących wspierania innowacyjności przypisano do działań o charakterze przestrzennym, inne zaś do działań horyzontalnych w formie oddzielnego bloku tematycznego.
- Podział szczegółowych instrumentów polityki regionalnej pomiędzy działania o charakterze przestrzennym i działania tematyczne nie jest w pełni rozłączny. Przykładowo, wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu przewidziane jest zarówno w jednym z działań tematycznych (1.3.5), jak i w wachlarzu instrumentów przeznaczonych dla wspierania rozwoju obszarów wiejskich (1.2.3).

- Poszczególne działania tematyczne mają bardzo zróżnicowany charakter. W przypadku podcelu 1.3.1 zakres potencjalnej interwencji jest niezwykle szeroki i częściowo pokrywa się sektorowymi interwencjami państwa w zakresie rynku pracy, edukacji oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Na drugim biegunie umieścić można podcel 1.3.4 który obejmuje jedynie stosunkowo wąskie zagadnienie instytucji otoczenia biznesu.

W związku z zasygnalizowanymi powyżej problemami konieczna wydaje się gruntowna reorganizacja zapisów uszczegółwiających interwencję w podcelu 1.3. Zdaniem autorów niniejszego opracowania powinna ona uwzględnić następujące założenia:

- Podział szczegółowych instrumentów pomiędzy część „przestrzenną” i „tematyczną” nie powinien być rozłączny, lecz przeprowadzony równolegle. W takiej sytuacji każde z planowanych działań powinno znaleźć się w opisie jednego z obszarów strategicznej interwencji, jak i części poświęconej odpowiedniemu obszarowi tematycznemu.
- Modyfikacji powinna zostać poddana lista bloków działań tematycznych. Powinna ona być, w możliwie największym stopniu, zorientowana sektorowo uwzględniając jednocześnie strukturę zidentyfikowanych w KSRR wyzwań rozwojowych.
- Ponownej redakcji wymagać będzie także opis celów „przestrzennych” skierowanych do poszczególnych obszarów strategicznych

W związku z powyższymi zastrzeżeniami wobec podziału działań na różne grupy tematyczne proponowany jest nowy ich podział, wspomniany już w ogólnej ocenie celu 1:

1. zasoby ludzkie i kapitał intelektualny,
2. konkurencyjność/atrakcyjność inwestycyjna ,
3. przedsiębiorczość i innowacyjność,
4. infrastruktura i komunikacja,
5. kapitał społeczny,
6. energetyka i zagadnienia klimatyczne.

Takie kategorie działań tematycznych w większym stopniu odpowiadają strukturze wyzwań rozwojowych i pozwalają na zachowanie relacji „jeden do jednego” pomiędzy celami a wyzwaniami. Działania tematyczne dotyczące współpracy międzynarodowej, jakkolwiek słuszne w kontekście transferu wiedzy i absorpcji innowacji, obecnie wyodrębnione jako podcel 1.3.7, jako zjawisko trudne do skwantyfikowania (szczególnie w odniesieniu do współpracy uczelni wyższych) powinny zostać uwzględnione w opisie poszczególnych działań tematycznych.

Do instrumentów przypisanych poszczególnym podcelom w ramach celu 1.3 należy się odnieść bardzo pozytywnie, w dużym stopniu zapewniają one odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania. Tylko do nielicznych z nich można sformułować pewne zastrzeżenia (por. Tabela 6)

Tabela 6. Zastrzeżenia wobec instrumentów przypisanych podcelom 1.3.1 - 1.3.7

Podcel	Zastrzeżenia
1.3.1	Zbyt szeroki zakres tematyczny powoduje, że w jego poszczególnych częściach pominięto ważne aspekty, np. w przypadku rozwoju zasobów ludzkich i podnoszenia aktywności zawodowej nie przewidziano wzrostu odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, czy też nauki języków obcych
1.3.4	<ul style="list-style-type: none"> • Tradycyjne podejście do roli IOB w gospodarce – brak odniesienia do ich znaczenia w <i>networkingu</i> – obecnie IOB w większym stopniu powinny promować nawiązywanie współpracy pomiędzy przedsiębiorcami, wymianę <i>know-how</i> i doświadczeń, aniżeli

	<p>świadczyć usługi doradcze i finansowe,</p> <ul style="list-style-type: none"> O ile strona podażowa została szeroko opisana, to nie uszczegółowiono sposobów wspierania popytu na usługi świadczone przez IOB.
1.3.7	W opisie narzędzi znalazło się zdanie o wykorzystaniu jako instrumentu Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Nie należy mieszać instrumentów realizacji z narzędziami, w związku z tym to zdanie powinno zostać usunięte.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Sposób kwantyfikacji celu

Przypisanie odpowiednich wskaźników monitorowania i miar sukcesu działaniom tematycznym jest zadaniem nie mniej ważnym niż samo zdefiniowanie poszczególnych obszarów. W obecnej wersji KSRR niektóre działania są trudne do skwantyfikowania, na co wskazuje m.in. zestawienie przedstawione w Tabeli 7 – niektórym podcelom przypisano więcej niż jedną miarę, natomiast np. w stosunku do 1.3.7 (współpraca międzynarodowa) brakuje odpowiedniego wskaźnika.

Tabela 7. Wskaźniki monitorowania i miary sukcesu dla celu 1.3

Wskaźniki monitorowania	Miary sukcesu
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wydajność pracy ogółem i w przekroju sektorowym. 2. Struktura wartości dodanej brutto wg sektorów; 3. Nakłady brutto na środki trwałe w relacji do PKB; 4. Udział nakładów ogółem na B+R w relacji do PKB 5. Udział zatrudnionych w B+R w ludności aktywnej zawodowo 6. Udział ludności z wykształceniem wyższym w ludności w wieku 15-64 7. Odsetek absolwentów kierunków matematycznych, przyrodniczych i technicznych 8. Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych 9. Udział energii odnawialnej w produkcji energii elektrycznej ogółem 10. Liczba podmiotów zaliczanych do III sektora na 1000 mieszkańców 11. Frekwencja w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego w 2006 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zwiększenie udziału osób z wyższym wykształceniem w wieku 15-64 lat w każdym województwie co najmniej o 30%; 2. Znaczące zwiększenie w każdym województwie odsetka przedsiębiorstw wprowadzających innowacje oraz wzrost całkowitych wydatków na B+R dokonujący się przez koncentrację tych wydatków w obszarach metropolitalnych, 3. Wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii w bilansie energii finalnej do 15% w 2020 r. i 20% w 2030 r., 4. Wzrost liczby turystów krajowych i zagranicznych odwiedzających poszczególne województwa oraz wzrost udziału kultury i turystyki w zatrudnieniu i wytwarzaniu regionalnego PKB.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Wobec wskaźników monitorujących można sformułować następujące zastrzeżenia i rekomendacje:

- Ważnymi działaniami na rzecz rozwoju zasobów ludzkich są kształcenie ustawiczne oraz poprawa jakości systemu edukacji na poziomie wyższym. Nie przypisano im wskaźników, w związku z tym zaleca się dodanie udziału osób w wieku 15-64 uczestniczących w kształceniu ustawicznym oraz pozycji polskich uczelni wyższych i systemu szkolnictwa wyższego w rankingach Lisbon Council oraz Webometrics do listy wskaźników.
- Nie przypisano żadnych wskaźników podcelom związanym z rozwojem IOB (1.3.4), atrakcyjnością inwestycyjną (1.3.2), wykorzystaniem i ochroną dziedzictwa kulturowego (1.3.6) oraz współpracy międzynarodowej (1.3.7). Odpowiednimi miarami dla tych działań są:
 - Nadwyżka operacyjna brutto w sektorach ekonomicznych i jej dynamika (jako miara skuteczności badań, inwestycji i innowacji),
 - Kapitał zagraniczny w spółkach kapitałem zagranicznym w przeliczeniu na 1 pracującego (jako miara skuteczności przyciągania inwestycji zagranicznych),

- Turyści zagraniczni korzystający z noclegów (jako miara atrakcyjności turystycznej),
- Liczba projektów podpisanych w ramach INTERREG IV C (Program Współpracy Międzyregionalnej na lata 2007-2013).

Siedmiu działaniom tematycznym przyporządkowano jedynie cztery miary sukcesu, odnoszące się tylko do wybranych z nich. Oznacza to, że nie wszystkie działania uznano za możliwe do ujęcia w sposób ilościowy. W tym kontekście zalecane jest przeformułowanie działań według propozycji zaprezentowanej w Schemacie 2 .

W przypadku pozostawienia obecnej listy działań zalecane są natomiast następujące zmiany związane z miarami sukcesu:

- W przypadku miary związanej z udziałem OZE w tworzeniu energii elektrycznej zalecane jest dopasowanie wartości docelowych do potencjałów²³ poszczególnych województw. W tym kontekście należy również dodać wskaźnik monitorujący odpowiadający tej mierze.
- Uwzględnienie miary dotyczącej wzrostu liczby turystów krajowych i zagranicznych oraz udziału kultury i turystyki w tworzeniu PKB prowadzi do następujących wątpliwości:
 - Miara ta nie posiada przypisanych wskaźników monitorowania, ponadto trudno takie wskaźniki skonstruować,
 - Statystyka publiczna dostarcza obecnie informacji jedynie na temat liczby turystów zagranicznych odwiedzających poszczególne województwa – taka miara powinna więc zostać dodany do listy wskaźników monitorowania i w ten sposób powinna zostać sformułowana miara sukcesu związana z rozwojem potencjału turystycznego.
- Dopełnieniem zmodyfikowanej listy miar sukcesu powinna być miara wzrostu kapitału zagranicznego, zdefiniowana tak samo jak w przypadku wskaźników monitorowania.

²³ Określenie potencjałów poszczególnych województw do otrzymywania energii z odnawialnych źródeł wykracza poza zakres niniejszej oceny *ex-ante*.

4.5 Cel 2 – ocena ogólna

4.5.1 Charakterystyka celu

Zakres interwencji publicznej w ramach celu 2 stanowi dopełnienie działań przewidzianych do realizacji w celu 1. W przeciwieństwie do niego, instrumenty celu 2 skierowane będą do wyodrębnionych tematycznie i przestrzennie obszarów problemowych. Tereny tego typu zostały zidentyfikowane z uwagi na poważne bariery wewnętrzne, które uniemożliwiają uruchomienie tam procesów związanych z polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelem rozwoju. Dlatego też cel 2 KSRR należy przede wszystkim utożsamiać z budową spójności wewnętrznej kraju, przy czym interwencja skierowana do poszczególnych obszarów problemowych będzie się także koncentrować na podnoszeniu ich konkurencyjności.

4.5.2 Ogólna ocena celu

Założenie, aby działania prorozwojowe koncentrowały się na zidentyfikowanych obszarach problemowych należy ocenić pozytywnie. Takie podejście wydaje się doskonale wpisywać w założenia nowej polityki regionalnej przede wszystkim z następujących powodów:

- Kierowanie interwencji do obszarów problemowych umożliwia **geograficzną i tematyczną koncentrację środków** na obszarach (typach obszarów), które w największym stopniu takiego wsparcie potrzebują,
- Indywidualne podejście do poszczególnych typów obszarów problemowych oznacza możliwość **dopasowania instrumentarium polityki regionalnej** do faktycznych potrzeb rozwojowych regionów objętych wsparciem.

4.5.3 Zastrzeżenia

Pomimo słuszych założeń, które były podstawą do włączenia interwencji na obszarach problemowych jako jednego z celów polityki regionalnej, wydaje się, że sposób, w jaki zostały one zidentyfikowane może miejscami budzić pewne wątpliwości. Ocena zasadności wyodrębnienia poszczególnych obszarów problemowych przeprowadzona została według następujących kryteriów:²⁴

- Każdy obszar problemowy powinien być możliwie **precyzyjnie wyznaczony** w wymiarach²⁵:
 - **przestrzennym** (jakiego rodzaju terytoria powinny zostać uznane ze obszary problemowe),
 - **tematycznym** (która z cech danych typów terytoriów tworzy barierę rozwojową czyniąc obszar problemowym).
- Delimitacja obszarów problemowych powinna mieć **charakter analityczny i opierać się na jednoznacznie interpretowalnych wskaźnikach**,²⁶ ew. na precyzyjnie określonych kryteriach jakościowych. W szczególności podstawą do delimitacji nie powinny być wyłącznie kryteria administracyjne, tj. jeśli obszar zostanie uznany za problemowy, to inny, bardzo do niego podobny w kontekście badanej cechy tematycznej, powinien zostać zakwalifikowany do tej samej grupy niezależnie od obszaru administracyjnego, do którego należy. Takie podejście

²⁴ Poniższe kryteria są autorską koncepcją autorów niniejszego opracowania, ich założenia zostały skonsultowane z ekspertami uczestniczącymi w badaniu.

²⁵ Zalecane jest precyzyjnie określenie przynajmniej jednego z wymiarów dla każdego OP.

²⁶ W celu zachowania przejrzystości, wartości progowe powinny być szczegółowo uzasadnione.

jest bezpośrednią konsekwencją celu strategicznego KSRR, który wskazuje na funkcjonalny charakter obszarów.

Wśród respondentów biorących udział w badaniu (zarówno ekspertów, jak i przedstawicieli administracji) duże wątpliwości budziło zagadnienie elastyczności obszarów problemowych jako jednego z kluczowych elementów krajowej polityki regionalnej. Zastrzeżenia formułowane były w odniesieniu do dwóch głównych osi problemowych:

- W jakim stopniu katalog obszarów problemowych powinien **uwzględniać indywidualne cechy poszczególnych regionów**? Jak interpretować krajowy/ponadregionalny charakter obszarów problemowych?
- Czy określanie zamkniętego katalogu obszarów problemowych na cały okres realizacji KSRR nie niesie **ryzyka nałożenia zbyt sztywnych ograniczeń dla realizacji krajowej polityki regionalnej**?

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych problemów wydaje się, że, na poziomie regionalnym, **sposób delimitacji obszarów problemowych faktycznie powinien być bardziej elastyczny**. Dylemat ten zasygnalizowano wcześniej w Rozdziale 2: można wyobrazić sobie sytuację, w której w pojedynczych województwach występować będą specyficzne obszary problemowe, których na szczeblu centralnym nie zidentyfikowano, jednak skierowana do nich interwencja odpowiadać będzie celowi strategicznemu KSRR.²⁷ Określenie tego typu obszarów problemowych powinno zostać powiązane z diagnozą endogenicznych potencjałów regionów przeprowadzoną według jednolitych standardów. W ślad za tą modyfikacją powinno pójść przeznaczenie na „indywidualne obszary problemowe” części środków przyznanej poszczególnym regionom w kontraktach terytorialnych, którą miałyby prawo, lecz nie obowiązek, przeznaczyć na wsparcie tego typu obszarów. Takie podejście wydaje się być dodatkowo uzasadnione, gdyż umożliwi przestrzenną oraz tematyczną koncentrację środków, bez dokładnego wskazywania ich w Strategii.

W przypadku drugiego z wyróżnionych zagadnień, autorzy niniejszego opracowania stoją na stanowisku, że **horyzont dziesięcioletni, w którym realizowana będzie KSRR nie jest na tyle długi, aby wskazanie zbioru potencjalnych obszarów problemowych na poziomie krajowym nie było możliwe i jego dodatkowe uelastycznienie nie jest konieczne**. Dodatkowym zaworem bezpieczeństwa, który umożliwi reagowanie na zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej polskich regionów będą proponowane powyżej „indywidualne obszary problemowe”, których lista będzie mogła być modyfikowana w kolejnych edycjach negocjacji kontraktów terytorialnych.²⁸

Zastrzeżenia budzą również mapy umieszczone w opisach poszczególnych podcelów, które zazwyczaj ukazują zróżnicowanie danego zjawiska na tle kraju. W opinii autorów niniejszego opracowania bardziej czytelne byłoby umieszczanie tych map tylko w opisie wyzwania 2, natomiast w części poświęconej działaniom wobec poszczególnych obszarów powinny znaleźć się tylko takie mapy, które ukazywałyby wymiar przestrzenny interwencji, co w szczególności w przypadku podcelu 2.1 oznacza przywrócenie stanu z wersji wrześnieowej dokumentu.

²⁷ Z uwagi na zgodność z celem strategicznym KSRR można je tym samym uznać za obszary problemowe o zasięgu krajowym.

²⁸ Szczegóły instytucjonalne związane z indywidualnymi obszarami problemowymi określono w rozdziale poświęconym systemowi realizacji.

4.6 Cel 2 – ocena szczegółowych zapisów

W ramach celu 2 przypisano działania tematyczne obszarom, które cechują się występowaniem pewnych negatywnych zjawisk, zidentyfikowanych w wyzwaniu 2. Wyodrębniono 5 typów takich obszarów i nadano im formalną definicję obszarów problemowych polityki regionalnej (OP)²⁹.

4.6.1 Podcel 2.1 Wspomaganie zapewnienia spójności w układzie krajowym i regionalnym

Obszar interwencji

Działania w ramach zapewnienia spójności będą skierowane do pięciu województw Polski Wschodniej (całe ich terytoria), jak również do wybranych podregionów w innych województwach. Te obszary zostały wyodrębnione na podstawie następujących kryteriów:

- Poziom PKB *per capita* poniżej 80% średniej krajowej na poziomie NTS-2,
- Poziom PKB *per capita* znacznie odbiegający od średniej krajowej na poziomie NTS-3.

Uzasadnienie celu

- Zakres interwencji zaproponowany w podcelu 2.1 stanowi **odpowiedź na wyzwanie 2a):** *Zapewnienie województwom o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego odpowiedniego potencjału do zwiększenia udziału w tworzeniu wzrostu i zatrudnienia.*
- Województwa Polski Wschodniej charakteryzują się najniższym w kraju poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, jednak w każdym z województw Polski Wschodniej można znaleźć potencjalne ośrodki wzrostu, jednak ich obszar oddziaływania jest niewielki ze względu na ograniczone możliwości absorpcyjne w pozostałych podregionach³⁰, które nie mogą w pełni wykorzystywać swoich potencjałów endogenicznych.
- W pozostałych województwach znajdują się podregiony o niskim poziomie PKB *per capita* (jednak ich problem ma charakter regionalny) – nie wykształciły one zdolności absorpcyjnych w celu korzystania ze wzrostu generowanego przez sąsiednie obszary miejskie.

Instrumenty interwencji

Ze względu na szeroki zakres problemów, którymi dotknięte są obszary należące do OP 1, w KSRR zaproponowano następujący kompleksowy zbiór działań skierowanych do tych obszarów:

- Rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego - podwyższanie jakości edukacji na wszystkich poziomach i zwiększanie jej dostępności, upowszechnianie edukacji dorosłych, aktywizacja grup biernych zawodowo, aktywizacja społeczna, większa dostępność usług w obszarze ochrony zdrowia i opieki społecznej.
- Wspomaganie procesów urbanizacyjnych w Polsce Wschodniej - wspomaganie lokalizacji funkcji miejskich oraz oferowanie tam usług publicznych i kreowanie nowych miejsc pracy, służących restrukturyzacji gospodarki, rewitalizacja podupadających miast.
- Rozwój przedsiębiorczości - stymulowanie podaży usług doradczych, szkoleniowych i finansowych dla przedsiębiorstw.

²⁹ W niniejszym opisie do tych obszarów będzie odnosił się skrót OP, w szczególności OP 1 odnosi się do obszaru zdefiniowanego w podcelu 2.1, OP 2 do 2.2, itd.

³⁰ Opisywaną analizę w KSRR przeprowadzono na poziomie NTS-3

- Tworzenie infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększania poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy - inwestycje infrastrukturalne nakierowane przede wszystkim wyrównywanie szans dostępu do usług publicznych (infrastruktura społeczna, informatyczna) oraz na procesy urbanizacyjne – zwiększanie dostępności regionu z obszarów lepiej rozwiniętych, sprzyjanie lokalizacji inwestycji zewnętrznych.
- Poprawianie jakości funkcjonowania instytucji publicznych - transfer efektywnych rozwiązań dotyczących wykorzystania najlepszych dostępnych praktyk w zarządzaniu rozwojem i lokalnymi zasobami, zdobywania środków finansowych i ich wykorzystania do realizacji projektów rozwojowych, przyciągania inwestycji zagranicznych, stymulowanie współpracy pomiędzy JST z różnych województw.

Ocena i rekomendacje

Wyodrębnienie w pierwszej kolejności obszarów o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego oceniać należy pozytywnie, ponieważ do grupy tej zaliczają się obszary relatywnie najłabsze, których negatywna sytuacja najbardziej odbija się na spójności społeczno-gospodarczej kraju. Przyjęte narzędzia są dobrze dopasowane do założonych celów i odpowiadają większości wyzwań, przed którymi stoją obszary Polski wschodniej. Na jednoznacznie pozytywną ocenę celu nie pozwalają jednak następujące zastrzeżenia:

- W przypadku województw Polski wschodniej jako jeden z problemów zidentyfikowano *starzejące się społeczeństwo*. Brakuje jednak działań skierowanych na ograniczenie tego zjawiska, jak również nie przedstawiono głębszej analizy jego przyczyn w opisie wyzwania 2a.
- Podregiony, które zostaną objęte wsparciem w ramach podcelu 2.1 znajdują się zazwyczaj w województwach, w których zlokalizowane są najsilniejsze ośrodki miejskie (mazowieckie, wielkopolskie i małopolskie) – powiązanie tego faktu z kierowaniem działań na rzecz rozwoju sieci miast w województwach Polski wschodniej (identyfikacja regionów o największych różnicowaniach wewnątrzregionalnych znajduje się w tym samym akapicie, co opis działań na rzecz urbanizacji) jest niezrozumiałe, ponieważ prowadzi do sprzecznych wniosków.
- W opisie wyzwania 2a i celu 2.1 brakuje identyfikacji przyczyn zapóźnienia gospodarczego najbiedniejszych podregionów województw o największym zróżnicowaniu poziomu PKB *per capita*. Z opisu wyzwania 2a można wnioskować, że problemy tych obszarów wynikają z niewystarczającej dyfuzji wzrostu z sąsiednich obszarów miejskich. Oznacza to, że problemem tych obszarów nie są niskie zdolności absorpcyjne, a niskie zdolności dyfuzyjne sąsiadujących z nimi miast. W tym kontekście nie da się przypisać działań tym podregionom.
- Delimitacja najbiedniejszych podregionów w pozostałych województwach (poza Polską wschodnią) nie jest jednoznaczna. Brak prognozy skutkuje z jednej strony większą adaptacyjnością do zmian sytuacji gospodarczej do 2020 r.,³¹ z drugiej powoduje jednak pewną uznaniowość działań – może się wydawać, że kryterium wyboru będzie kolejność wniosków.
- Brakuje wymiaru przestrzennego interwencji – o ile w celu 1 działania były różnicowane zależnie od typu obszaru (ośrodki wojewódzkie, ośrodki subregionalne, obszary wiejskie), to w opisie działań skierowanych do Polski Wschodniej i najbiedniejszych podregionów brak takiego zróżnicowania.

³¹ Zakładając np. próg 75% średniej krajowej mogłaby zdarzyć się sytuacja, że przy podpisywaniu ostatniego kontraktu terytorialnego przed 2020 rokiem nie ma już obszarów zaliczających się do tej kategorii.

W związku z powyższymi zastrzeżeniami można sformułować następujące rekomendacje:

- **Usunięcie w opisie celu 2.1 wewnątrzregionalnego wymiaru różnicowań PKB per capita i zastąpienie go różnicowaniem tego wskaźnika na poziomie NTS-3 w relacji do średniej krajowej**, czyli *de facto* przywrócenie opisu z poprzedniej wersji projektu (bez podawania prognozy). Pozwoli to na usunięcie trzech z wymienionych powyżej zastrzeżeń,
- **Wprowadzenie spójności pomiędzy opisem wyzwania 2a, a celem 2.1, tzn. uzupełnienie opisu celu o odpowiedź na wyzwania demograficzne stojące przed tymi regionami** lub przynajmniej wspomnienie o jego istnieniu (działania przewidziane dla OP 1 mogą pośrednio oddziaływać na poprawę sytuacji demograficznej tych regionów, warto o tym wspomnieć w opisie celu).
- **Wprowadzenie podziału zgodnego z wymiarem przestrzennym interwencji na ośrodki wojewódzkie** (w Polsce wschodniej), subregionalne (w Polsce wschodniej i w najbardziej zagrożonych podregionach) i obszary wiejskie (w obu typach obszarów);

Sposób kwantyfikacji celu

Indykatywne przypisanie wskaźników monitorujących poszczególnym obszarom sprawia pewne problemy, ponieważ autorzy projektu KSRR nie zaproponowali takiego przyporządkowania. W bardziej przejrzysty sposób ujęto miary sukcesu, które w dokumencie zebrano w 5 grup, co pozwala domniemywać, że odnoszą się do poszczególnych typów OP.

Tabela 8. Wskaźniki monitorujące i miary sukcesu dla celu 2.1

Wskaźniki monitorujące	Miary sukcesu
1. Udział ludności podregionów, w których PKB per capita jest niższe niż 75% średniej krajowej z ostatnich 3 lat	wzrost w zakresie podstawowych wskaźników odnoszących się do usług publicznych, wzrost przedsiębiorczości, poprawa struktury zatrudnienia, zmniejszenie emigracji i zagrożenia procesami depopulacji
2. Struktura zatrudnienia wg sektorów;	

Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie KSRR

Zadaniem polityki regionalnej na opisywanych obszarach problemowych jest przyspieszenie restrukturyzacji i modernizacji gospodarki regionalnej oraz zwiększenie poziomu inwestycji i wzrost wydajności pracy. Z tych trzech kierunków działań tylko jeden znalazł odzwierciedlenie na liście wskaźników monitorujących (struktura zatrudnienia według sektorów). Dopełnieniem tej listy mogą być następujące miary:

- Wydajność pracy w poszczególnych sektorach,
- Nakłady brutto na środki trwałe w relacji do PKB oraz ich dynamika.

O ile miary sukcesu wymienione w Tabeli 8 można w pewnym stopniu odnieść do OP 1, to część z nich niesie w badanym kontekście niską wartość informacyjną, w związku z tym, warto zawęzić tę listę:

- Najważniejszą miarą jest poprawa struktury zatrudnienia, jednak warto byłoby precyzyjnie określić, na czym ma polegać poprawa – czy tylko na spadku udziału rolnictwa w zatrudnieniu, czy też może rosnący udział bardziej produktywnych sektorów (uwzględniając predyspozycje regionu).
- Wzrost przedsiębiorczości odnosi się bezpośrednio do jednego z działań w ramach podcelu 2.1, ale jest to miara nie dająca się skwantyfikować przy takim jej sformułowaniu (może być mierzona m.in. liczbą przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców). Pozostawienie tej miary

(pełniącej tylko rolę uzupełniającej wobec struktury zatrudnienia – samo przechodzenie do bardziej produktywnych sektorów jest wyrazem przedsiębiorczości) wiąże się z dodaniem nowego wskaźnika monitorowania, w związku z tym, zalecane jest jej usunięcie.

- Pozostałe miary mają bardzo niską wartość informacyjną, dlatego powinny zostać usunięte.

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

Obszar interwencji

Działania w ramach podcelu 2.2 skierowane są do tych obszarów wiejskich (wymiar przestrzenny), które charakteryzują się niskim dostępem do dóbr i usług publicznych. Obszary te zostały wybrane na podstawie analizy 9 wskaźników odzwierciedlających dostępność wybranych dóbr i usług publicznych na poziomie NTS-4 (por. mapa 34, KSRR s. 108).

Uzasadnienie celu

- Zakres interwencji zaproponowany w podcelu 2.1 stanowi odpowiedź na wyzwanie 2b): *zwiększenie perspektyw rozwojowych na zapóźnionych obszarach wiejskich o najgorszych wskaźnikach sytuacji społeczno-gospodarczej i najniższym poziomie dostępu mieszkańców do usług i dóbr warunkujących możliwości rozwojowe*.
- Obszary o najniższej dostępności dóbr i usług publicznych, choć tradycyjnie kojarzone z naj słabiej rozwiniętymi częściami kraju, pokrywają się z nimi tylko w niewielkim stopniu. W związku z tym ich wyróżnienie jest uzasadnione skierowaniem interwencji na tych obszarach, które nie zaliczają się do OP 1.

Instrumenty interwencji

Autorzy KSRR wyodrębnili 5 grup dóbr i usług publicznych, których niska dostępność może tworzyć bariery rozwojowe:

1. Usługi edukacyjne i szkoleniowe - poprawa jakości kapitału ludzkiego poprzez upowszechnianie wychowania przedszkolnego, poprawę jakości edukacji na poziomie podstawowym, średnim i gimnazjalnym oraz rozwój oferty i jakości usług kształcenia ustawicznego.
2. Usługi medyczne - zwiększanie dostępu mieszkańców obszarów peryferyjnych do lekarzy pierwszego kontaktu i lekarzy specjalistów oraz usług specjalistycznych, optymalizacja systemów ratownictwa medycznego, programy profilaktyczne nakierowane na zmniejszenie zachorowalności i przedwczesnej umieralności z powodu chorób naczyniowo-sercowych oraz nowotworowych.
3. Usługi komunikacyjne - poprawa dostępności przy pomocy transportu zbiorowego (kolejowego i drogowego) dzięki poprawie jakości taboru, zwiększaniu zasięgu, optymalizacji i zwiększeniu powiązań z regionalnymi i metropolitalnymi systemami transportu, upowszechnianie e-usług poprzez rozwój dostępu do Internetu szerokopasmowego, działania edukacyjne związane z nauką korzystania z komputera i Internetu, oraz rozwój samych e usług dostępnych lokalnie i regionalnie.

4. Usługi komunalne i związane z ochroną środowiska³² - wspieranie projektów dotyczących zbierania i oczyszczania ścieków oraz systemów przydomowych (pryzakładowych) oczyszczalni ścieków w miejscach o niskiej gęstości zaludnienia, wspieranie projektów efektywnej gospodarki odpadami: budowa składowisk odpadów komunalnych, wspieranie systemów selektywnej zbiórki i innowacyjne projekty dotyczące recyklingu.
5. Usługi kulturalne - rozwój lokalnych instytucji kultury, wykorzystanie technik teleinformatycznych w dostępie do dóbr kultury, rozszerzanie księgozbiorów lokalnych bibliotek, zabezpieczenie, ochrona i odnowa zasobów kulturowych oraz promocja i kultywowanie niematerialnego dziedzictwa kulturowego na obszarach wiejskich i zwiększenie dostępu mieszkańców do dóbr i usług kultury.

Ocena i rekomendacje

Wyodrębnienie obszarów o niskiej dostępności dóbr i usług publicznych ma głębokie uzasadnienie merytoryczne, zawarte w opisie wyzwania 2b. Ponadto bardzo szeroki zakres działań przypisanych każdemu rodzajowi usług wydaje się pokrywać wszystkie najważniejsze zagadnienia. Jednocześnie warto jednak zwrócić uwagę na pewne mankamenty:

- Interpretacja mapy 34 – nie jest jasne, czy obszary zaciemnione oznaczają tylko obszary interwencji związanej z niską dostępnością usług publicznych, czy też interwencją będzie objęta tylko część z nich, lub też może więcej obszarów wskazanych na mapie 9.
- Drugim problemem związanym z mapą 34 jest dobór kryteriów – wybór akurat takich dziewięciu wskaźników oraz ich progów powinien mieć uzasadnienie merytoryczne, np. wątpliwości budzi uwzględnienie frekwencji w wyborach samorządowych, która zależy od wielu innych czynników poza odległością do lokalu wyborczego.
- W kontekście wyzwań stojących przed opisywanymi obszarami pominięte zostały dwa kluczowe rodzaje usług publicznych – usługi rynku pracy oraz usługi społeczne. Pierwsze są istotne ze względu na wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie i niską przedsiębiorczość, a drugie ze względu na zjawisko depopulacji i odpływ osób w wieku produkcyjnym (głównie kobiet) z tych obszarów.

Doprecyzowanie roli mapy 34 w opisie podcelu 2.2 jest kwestią mniejszej wagi, jednak wskazanie dokładnego sposobu delimitacji obszarów objętych interwencją w tym zakresie powinno być kwestią priorytetową przy opracowywaniu ostatecznej wersji dokumentu. Zalecane jest także uwzględnienie usług instytucji rynku pracy oraz instytucji pomocy społecznej na liście usług o niskiej dostępności, jak również przypisanie im odpowiednich wskaźników monitorujących i miar sukcesu. Tego typu usługi mają istotne znaczenia dla rozpowszechniania kształcenia ustawicznego (aktywne programy rynku pracy) oraz dla lepszego wykorzystania usług edukacji, ochrony zdrowia przez rodziny dysfunkcyjne (pomoc społeczna)³³.

Sposób kwantyfikacji celu

W przypadku celu 2.2 wyróżnić należy dwa rodzaje wskaźników monitorowania:

³² Działania te przewidziane są po 2013 r., kiedy skończy się okres przyznawania środków z funduszu ochrony środowiska.

³³ Recenzja Agnieszki Chłoń-Domińczak (Załącznik 5).

1. Wskaźniki monitorujące wykonanie kontraktów terytorialnych, będące miarami produktu (KSRR, s. 112);
2. Wskaźniki oddziaływania zwiększania dostępności dóbr i usług publicznych na sytuację społeczno-gospodarczą w tych regionach.

Pierwsza lista wskaźników przewidzianych dla poszczególnych typów usług jest kompletna (z kilkoma wyjątkami opisanymi poniżej), natomiast w odniesieniu do drugiej (por. Tabela 9) można zauważyć pewne braki, szczególnie wynikające z porównania jej z listą miar sukcesu.

Tabela 9. Wskaźniki monitorowania i miary sukcesu dla podcelu 2.2

Wskaźniki monitorowania	Miary sukcesu
Struktura pracujących wg sektorów gospodarki;	zmiana struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich, zwiększenie się udziału osób o wykształceniu co najmniej średnim, zwiększenie odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Lista miar sukcesu wywołuje pewien dysonans, ponieważ pierwsza i druga z nich odnosi się do problemów społeczno-gospodarczych wynikających z niskiej dostępności dóbr i usług publicznych (miary oddziaływania), zaś ostatnia nawiązuje bezpośrednio do tej dostępności (miara produktu).

Aby zlikwidować niespójności i problemy interpretacyjne wynikające z powyższych zastrzeżeń, zaleca się następujące zmiany:

- W przypadku wskaźników monitorowania wykonania kontraktów terytorialnych do miar usług kulturalnych należy dodać miarę wyposażenia bibliotek.
- Miary sukcesu powinny mieć przypisane wskaźniki monitorujące. W związku z tym proponowane jest dodanie struktury wykształcenia (lub udział osób z wykształceniem wyższym) do wskaźników monitorowania osiągnięcia podcelu 2.2.
- Zwiększenie odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym jest miarą produktu, dlatego nie powinno się znajdować na liście miar sukcesu. Bardziej adekwatną miarą jest współczynnik aktywności zawodowej wg płci (zarówno jako wskaźnik monitorowania, jak i miara sukcesu), który będzie odzwierciedlał wzrost przedsiębiorczości w regionie, a wyższa aktywność zawodowa kobiet będzie się wiązała z większą dostępnością przedszkoli.
- W przypadku poszerzenia listy usług publicznych o służby zatrudnienia i pomocy społecznej do wskaźników monitorowania kontrakty terytorialne należy dodać informacje o zasobach ludzkich i technicznych WUP i PUP (wielkość zatrudnienia na rodzajach stanowisk, ilość wyposażenia technicznego)– na podstawie sprawozdań MPiPS (2006) oraz odsetek dzieci w wieku 0-3 uczestniczących w opiece w żłobkach.

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

Obszar interwencji

Interwencją w ramach podcelu 2.3 objęte będą miasta, obszary przemysłowe, inne obszary kraju związane z wydobywaniem surowców mineralnych (obszary tracące funkcje społeczno-gospodarcze) oraz duże miasta, w których kształtują się dzielnice biedy i wykluczenia. Będą to przede wszystkim obszary charakteryzujące się spadkiem liczby ludności, słabą dynamiką miejsc pracy i niską przedsiębiorczością.

Uzasadnienie celu

- Dobór takiego OP polityki regionalnej znajduje bezpośrednie uzasadnienie w wyzwaniu 2c: *przeciwdziałanie zagrożeniu utraty dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych niektórych obszarów miejskich i innych obszarów.*
- Utrata funkcji społeczno-gospodarczych wynika z nagromadzenia negatywnych zjawisk gospodarczych (niski poziom przedsiębiorczości, bezrobocie, niska jakość infrastruktury technicznej) oraz społecznych (niski dostęp do usług publicznych, depopulacja, niska aktywności środowisk lokalnych), zaś skutkuje niższym od średniej krajowej tempem wzrostu PKB per capita, malejącymi nakładami inwestycyjnymi).

Instrumenty interwencji

Wymienione poniżej instrumenty wsparcia nie zamykają listy potencjalnych działań i nie muszą być kierowane do wszystkich obszarów objętych interwencją w ramach podcelu 2.3. Ostateczna decyzja dotycząca doboru instrumentów będzie podejmowana przez władze lokalne w zależności od charakterystyk poszczególnych obszarów.

Instrumentarium obejmuje m.in.:

- **Wspieranie poprawy jakości kapitału ludzkiego** – wspieranie edukacji na wszystkich poziomach, przedsiębiorczości, innowacyjności i eliminowanie patologii społecznych,
- **Modernizację struktury społecznej** - wspieranie tworzenia nowoczesnych miejsc pracy (nacisk położony na branżę wykorzystujące nowoczesne technologie, firmy gwarantujące kształcenie ustawiczne) i rozwoju lokalnych sieci kooperantów,
- **Wspieranie i rozwój obiektów użyteczności publicznej o znaczeniu subregionalnym.**³⁴ w szczególności w ośrodkach odległych od miast wojewódzkich,
- **Wspieranie kompleksowych programów rewitalizacyjnych** (działania infrastrukturalne, społeczne i gospodarcze) skierowane w szczególności do zdegradowanych obszarów śródmiejskich.

Ocena i rekomendacje

Obszary objęte działaniami w ramach podcelu 2.3 zostały w wystarczająco jasny sposób wyodrębnione zarówno pod względem przestrzennym, jak i tematycznym. Pozytywnie należy ocenić również elastyczność przewidywanych instrumentów interwencji – zakres działań jest otwarty i będzie przez władze lokalne dopasowywany do potrzeb poszczególnych obszarów.

Sposób delimitacji tego obszaru problemowego należy jednak uznać za kontrowersyjny :

- O ile samo wyodrębnienie obszarów tracących funkcje społeczno-gospodarcze jest jak najbardziej słuszne, to wątpliwości budzą przyjęte kryteria, oparte na opracowaniu Dziemianowicza i Łukomskiej (2009). Badali oni miasta powyżej 45 tys. mieszkańców, co może powodować wykluczenie niektórych obszarów problemowych z analiz,³⁵ w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że do kategorii tej zaliczają się nie tylko miasta, ale również inne obszary i dzielnice miast. Takich terenów mapa 11 i 35 nie uwzględnia.

³⁴ Komplementarnie do działań realizowanych w ramach Celu 1

³⁵ W wymiarze przestrzennym utworzonym w podlecach 1.1 i 1.2 wyróżniono miasta subregionalne o wielkości powyżej 20 tys. mieszkańców, taka granica powinna być zachowana w celu większej spójności dokumentu.

- Zakres przestrzenny zdaje się być sformułowany zbyt szeroko – do obszarów biedy w metropoliach powinny być dobrane inne narzędzia niż do obszarów przemysłowych – mogą się one charakteryzować wysokim bezrobociem, jednak jego źródła są zupełnie inne.

Powyższe zastrzeżenia prowadzą do następujących wniosków:

- Do delimitacji opisywanych obszarów zalecane jest zastosowanie następujących wskaźników:
 - Monokultura gospodarcza (wg struktury zatrudnienia)
 - Odległość od ośrodka wzrostu (czy dany region zalicza się do obszarów funkcjonalnych ośrodków miejskich).
- Interwencją nie powinny być objęte dzielnice biedy w ośrodkach wojewódzkich – likwidowanie obszarów biedy i wykluczenia powinno być prowadzone w ramach celu 1.1, ponieważ jest to wyzwanie stojące przed kształtującymi się polskimi metropoliami.

Sposób kwantyfikacji celu

Wskaźniki monitorowania i miary sukcesu zostały dobrze dobrane w kontekście zidentyfikowanych wyzwań i problemów występujących w OP 3. Wszystkie z nich można uznać za wskaźniki oddziaływania.

Tabela 10. Wskaźniki monitorowania i miary sukcesu dla podcelu 2.3

Wskaźniki monitorujące	Miary sukcesu
1. Liczba ludności, 2. Stopa bezrobocia wg BAEL, 3. Liczba zarejestrowanych podmiotów w systemie REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym.	zwiększenie wskaźnika aktywności zawodowej w miastach, zwiększenie liczby przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców oraz korzystne zmiany w strukturze wykształcenia

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Problemy powoduje jednak niepełna spójność miar sukcesu ze wskaźnikami – wskaźnik aktywności zawodowej i struktura wykształcenia nie będą w ramach tego podcelu poddawane systematycznemu monitorowaniu, w związku z tym nie będzie możliwe prześledzenie ścieżki dojścia do celu. Aby tego uniknąć, zaleca się:

- Dodanie do listy wskaźników monitorowania współczynnika aktywności zawodowej, który oprócz bezrobocia będzie kontrolować również zmiany dotyczące liczby osób biernych w lokalnych społecznościach oraz wykształcenia udziału osób z wykształceniem wyższym,
- Zastąpienie liczby ludności wskaźnikiem obciążenia demograficznego, który będzie opisywał nie tylko zjawisko depopulacji (w przypadku odpływu osób młodych), ale również problemy za tym idące – zmniejszenie się lokalnej siły roboczej, większe obciążenie służby zdrowia i ośrodków opiekuńczych.

4.6.4 Podcel 2.4 Przewycięzanie niedogodności związanych z przygranicznym położeniem na obszarach przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE

Zakres interwencji

Przygraniczne położenie definiowane jest w sposób administracyjny – do tej grupy OP należą te powiaty, których stolice leżą w odległości do 50 km od granic Polski (uwzględniając granicę morską). W tym przypadku niemożliwe jest ustalenie wymiaru przestrzennego i tematycznego – delimitacji dokonano za pomocą kryteriów administracyjnych.

Uzasadnienie

- Podcel 2.4 znajduje **uzasadnienie w wyzwaniu 2d: zwiększanie potencjału rozwojowego i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów przygranicznych**.
- Obszary przygraniczne charakteryzują się niską krajową dostępnością terytorialną, różnicami kulturowymi i społecznymi.
- Obszary położone przy granicach wewnętrznych strefy Schengen zagrożone są drenażem endogenicznych potencjałów, spowodowanym bliskością lepiej rozwiniętych Niemiec, Czech i Słowacji.
- Obszary położone przy granicy z Rosją, Białorusią i Ukrainą ze względu na swoje peryferyjne położenie względem centrum kraju i brak możliwości nawiązania silniejszej współpracy gospodarczej z obszarami położonymi w krajach sąsiednich nie mogą w pełni wykorzystać swoich potencjałów gospodarczych.

Instrumenty interwencji

Zakres interwencji jest w pewnym stopniu zależny od tego, przy której granicy znajduje się dany obszar. Instrumentaria dla obszarów przy granicach wewnętrznych UE będą się różnić od tych przeznaczonych dla obszarów przy granicach z Rosją, Białorusią i Ukrainą.

- **Zwiększanie wzajemnej dostępności w relacjach krajowych i międzynarodowych** oraz dostępu miejscowości przygranicznych do ośrodków wzrostu, na zewnętrznych granicach UE rozbudowa przejść granicznych w celu zapewnienia większej przenikalności granicy.
- **Pobudzenie endogenicznego rozwoju z wykorzystaniem możliwości jakie oferuje współpraca transgraniczna** w szczególności w ośrodkach położonych przy wewnętrznych granicach UE – wspieranie projektów dotyczących lokalnej infrastruktury oraz ochrony i wykorzystania dla turystyki potencjału środowiska przyrodniczego, rozwój transgranicznego systemu usług publicznych.
- **Rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego** poprzez poprawę stanu wiedzy o obszarach przygranicznych, naukę języków obcych, wspólne projekty miękkie.

Ocena i rekomendacje

O ile problemy obszarów znajdujących się przy granicach lądowych zostały wymienione w opisie wyzwania 2d, to nie wskazano na problemy obszarów znajdujących się przy granicy morskiej – można się tylko domyślać, że główną wadą takiego położenia jest peryferyjność względem centrum kraju.

Mocno dyskusyjny jest sposób delimitacji tych obszarów – dokonany w sposób administracyjny, bez przeprowadzenia rzetelnej analizy, jakiego typu problemy występują w poszczególnych powiatach i jakie są ich przyczyny. Tymczasem:

- Część województw wskazała przygraniczne położenie jako swój endogeniczny potencjał (por. projekt KSRR z września 2009, Załącznik 5, s. 201).
- Przykładem powiatu przygranicznego jest powiat zgorzelecki, w którym przeciętne wynagrodzenie od 2004 r. jest wyższe od średniej krajowej, a stopa bezrobocia utrzymuje się na poziomie zbliżonym do przeciętnej dla Polski.

W związku z tymi niespójnościami zastosowanie kryterium administracyjnego do delimitacji tych obszarów wydaje się nieuzasadnione. Wyodrębnienie obszarów powinno być poprzedzone analizą sytuacji społeczno-gospodarczej poszczególnych z nich, żeby uniknąć nadmiernego rozproszenia środków finansowych. Do **kryteriów delimitacji** można zaliczyć stopę bezrobocia, średnie

wynagrodzenia, udział osób zatrudnionych w rolnictwie, jak również miarę odnoszącą się do poziomu współpracy transgranicznej. Na podstawie tych kryteriów wyodrębniano jednak wcześniejsze typy OP. **Najlepszym rozwiązaniem wydaje się wybór obszarów o najniższym poziomie współpracy transgranicznej** (na granicach wewnętrznych Schengen) **i o najmniejszej przenikliwości** (na granicach zewnętrznych grupy Schengen).

Instrumenty polityki regionalnej dla OP 4 powinny być **w większym stopniu charakteru granicy** – w obecnej wersji projektu KSRR taki podział jest zarysowany, jednak powinien on przebiegać wyraźniej, np.:

- Narzędzia przewidziane dla obszarów przy granicach wewnętrznych Schengen,
- Narzędzia dla obszarów przy granicach z Rosją, Białorusią i Ukrainą,
- Narzędzia dla obszarów przybrzeżnych,
- Narzędzia dla wszystkich obszarów.

Sposób kwantyfikacji celu

Na obecnej liście wskaźników monitorujących brakuje miar odnoszących się do realizacji działań na obszarach przygranicznych. Z drugiej strony, miary sukcesu tylko w niewielkim stopniu odnoszą się do problemów zidentyfikowanych na tych obszarach.

Tabela 11. Wskaźniki monitorowania i miary sukcesu dla podcelu 2.4

Wskaźniki monitorujące	Miary sukcesu
brak	wzrost liczby pracujących poza rolnictwem, zwiększenie dostępności do ośrodków wojewódzkich i krajowych przy wykorzystaniu sieci dróg i kolei,

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

- W związku z niedoborami opisanymi powyżej zalecane jest dodanie następujących wskaźników monitorowania:
 - liczba projektów realizowanych w ramach programów współpracy transgranicznej INTERREG (w latach 2007-2013),
 - czas oczekiwania na zewnętrznych granicach UE.
- Powyższym wskaźnikom powinny zostać przyporządkowane odpowiednie miary sukcesu – biorąc pod uwagę wzrost pierwszego wskaźnika i spadek drugiego.
- Obecne miary sukcesu należy usunąć – na OP 4 nie zidentyfikowano problemów wynikających z wysokiego zatrudnienia w rolnictwie, a zwiększenie dostępności transportowej jest zadaniem przewidzianym w ramach OP 5, które w dużej mierze pokrywają się z obszarami przygranicznymi.

4.6.5 Podcel 2.5 Zwiększanie dostępności przestrzennej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności

Zakres interwencji

W ramach podcelu 2.5 objęte zostaną wszystkie obszary o najniższej dostępności przestrzennej w relacjach z ośrodkami regionalnymi. Na tych obszarach będą prowadzone działania tematyczne z osi infrastruktura i komunikacja miejska.

Uzasadnienie

Wyodrębnienie tej grupy obszarów problemowych jest bezpośrednią odpowiedzią na wyzwanie 2e (*zwiększenie dostępności transportowej do miast wojewódzkich*). Ograniczona dostępność przestrzenna tych terenów utrudnia występowanie procesów dyfuzyjnych i absorpcyjnych, co prowadzi do trwałej marginalizacji.

Instrumenty interwencji

Zwiększanie dostępności przestrzennej obszarów najbardziej peryferyjnych będzie realizowane za pomocą dwóch narzędzi: z jednej strony wspierany będzie rozwój ośrodków subregionalnych, a z drugiej dostępność do regionalnych centrów rozwoju. Działania będą skoncentrowane przede wszystkim na rozbudowie i modernizacji infrastruktury transportowej (drogowej i kolejowej) oraz na poprawie jakości środków przewozu zbiorowego.

Ocena i rekomendacje

Wyodrębnienie tego obszaru problemowego wydaje się być w pełni uzasadnione – są to tereny peryferyjne, o niskiej dostępności transportowej, w związku z tym nie mogą one w pełni korzystać ze z procesów rozwojowych generowanych w ośrodkach subregionalnych i wojewódzkich. Instrumentarium obejmuje wszystkie najważniejsze aspekty dostępności: drogowej prywatnymi i publicznymi środkami transportu oraz kolejowej za pomocą transportu zbiorowego.

W przypadku analizy tego podcelu nasuwa się jedna uwaga redakcyjna dotycząca mapy 37 (KSRR, s. 118). Mapa ta różnicuje obszary peryferyjne na 3 grupy: o dostępności złej, bardzo złej i najgorszej. W związku z dążeniem do objęcia wszystkich miejsc w Polsce izochroną 90 minut wobec miast wojewódzkich warto byłoby jednak zaznaczyć na tej mapie wszystkie obszary, które w chwili obecnej znajdują się poza tą izochroną. Wprowadzanie dodatkowego stopniowania dostępności nie ma dużej wartości informacyjnej, na mapie powinny być zaznaczone tylko obszary objęte interwencją w ramach podcelu 2.5.

Sposób kwantyfikacji celu

W kontekście podcelu 2.5 zarówno wskaźnikiem monitorowania, jak i miarą sukcesu powinna być dostępność czasowa do ośrodków wojewódzkich. W związku z tym zalecane jest dodanie wskaźnika odpowiadającego wymienionej w KSRR mierze sukcesu: odsetek ludności objętej zasięgiem izochrony drogowej 90 minut względem miast wojewódzkich. Podobnie jak w celu 1, także w tym miejscu należy rozszerzyć analizę o dostępność miasta wojewódzkiego pełniącego na danym terenie funkcje administracyjne.

Tabela 12. Wskaźniki monitorowania i miary sukcesu dla podcelu 2.5

Wskaźniki monitorujące	Miary sukcesu
brak	zwiększenie dostępności czasowej do ośrodków wojewódzkich z wykorzystaniem dróg i kolei, czas dostępu do ośrodków wojewódzkich nie dłuższy niż 90 minut.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

4.7 Cel 3 – ocena ogólna

4.7.1 Ocena ogólna

Jakkolwiek sposób sformułowania celu 3 może wydawać się kontrowersyjny, autorzy niniejszego opracowania w pełni popierają koncepcję, w której wyodrębniono oddzielny blok tematyczny działań zorientowanych na poprawę wymiaru instytucjonalnego polityki rozwoju. Wynika to z dwóch podstawowych czynników.

- Po pierwsze, szeroko rozumiana sprawność aparatu państwowego to warunek konieczny efektywnej realizacji działań polityki rozwoju. Programowanie i wdrażanie interwencji publicznej na dowolnym szczeblu zarządzania wymaga skutecznych mechanizmów instytucjonalnych oraz odpowiedniej wiedzy i zasobów ludzkich. Waga tego problemu została wyeksponowana m.in. w raporcie *Polska 2030*.
- Po drugie, wraz z wdrażaniem „merytorycznych” instrumentów KSRR, planowany jest szereg usprawnień w sferze instytucjonalnej, np. wprowadzenie kontraktu terytorialnego jako mechanizmu koordynacji działań podmiotów zaangażowanych w politykę rozwoju, utworzenie Krajowego Forum Terytorialnego oraz głęboka reforma systemu monitorowania i ewaluacji rozwoju regionalnego. Ograniczenie rangi tych działań do poziomu systemu realizacji/pomocy technicznej niosłoby ze sobą ryzyko ich nadmiernej marginalizacji.

Założenia celu 3 stanowią odpowiedź na problemy zasygnalizowane w diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej,³⁶ a także w wyzwaniach rozwojowych. Wśród planowanych działań przewidziano wprowadzenie instrumentów wspierających strategiczny wymiar polityki regionalnej oraz zaproponowano mechanizmy umożliwiające wprowadzenie w życie wieloszczeblowego systemu zarządzania rozwojem.

4.7.2 Zastrzeżenia

Podniesienie działań zgrupowanych w celu 3 do rangi celu niesie ze sobą daleko idące konsekwencje. W takiej sytuacji szczegółowe zapisy spełniać muszą założenia, jakie postawione zostały przed celem 1 i 2. Dotyczy to m.in.:

- **Precyzyjnego określenia zakresu planowanych działań w podziale na szczegółowe podcele.** Wydaje się, że zaproponowana w projekcie KSRR operacjonalizacja celu 3 na cztery cele szczegółowe nie jest w pełni czytelna i powinna zostać poddana pewnym modyfikacjom. Szczegółowe propozycje w tym zakresie opisano poniżej.
- **Kwantyfikacji celu oraz szczegółowych podcelów przy pomocy wskaźników monitorowania.** Zagadnienie to jest bardzo ważne, aby w późniejszym okresie możliwa była weryfikacja skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Niestety, wskazanie miar adekwatnych dla zmian w instytucjonalnym wymiarze interwencji jest zadaniem niezwykle trudnym, dlatego też ich ocena była znacznie mniej restrykcyjna niż w przypadku celu 1 i celu 2.
- **Określenia w KSRR alokacji finansowej na instytucjonalny wymiar interwencji.** W projekcie dokumentu zapowiedziano przeznaczenie 70% funduszy na cel 1, 30% na cel 2, co nie pozostawia żadnych środków skierowanych *explicite* na realizację celu 3.³⁷

³⁶ Także w kontekście umocowania celu 3 wydaje się, że rezygnacja z diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej w projekcie KSRR ze stycznia 2010 była decyzją błędną.

³⁷ Proponowane w KSRR ramy finansowe omówiono szczegółowo w Rozdziale 5.

4.7.3 Wskaźniki monitorowania

Zaproponowane w projekcie KSRR wskaźniki monitorowania celu 3 zostały poddane szczegółowej analizie w ocenie podcelów – każdą z miar przypisano do podcelu, w którym znalazły się zapisy dotyczące kwantyfikowanego przez nie zjawiska. W przypadku trzech wskaźników takie przyporządkowanie było niemożliwe, ponieważ nie były one nawet luźno związane z uwzględnionymi w celu 3 działaniami kierunkowymi:

- Dochody własne gmin, powiatów i miast na prawach powiatu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych na mieszkańca,
- Udział wydatków majątkowych w dochodach gmin ogółem,
- 3 wskaźniki dotyczące miejscowych planów zagospodarowanie przestrzennego.

4.8 Ocena szczegółowych zapisów

4.8.1 Podcel 3.1 Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej

Charakterystyka celu

Działania w ramach tego podcelu skierowane będą na strategiczny wymiar polityki regionalnej. Dla jego realizacji w KSRR przewidziano następujące instrumenty:

- wzmocnienie roli Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju jako strategicznego forum refleksji nad polityką regionalną, w tym polityką rozwoju,
- utworzenie Krajowego Forum Terytorialnego jako ciała inicjującego debatę na temat kierunków i form realizacji rozwoju regionalnego,
- opracowanie strategicznych raportów o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym (w odstępach rocznych) oraz raportów na temat polityki regionalnej i przestrzennej.

Obok tych rozwiązań instytucjonalnych, zapisy KSRR przewidują włączenie zagadnień związanych z polityką regionalną w nurt realizacji działań prorozwojowych w Polsce w ramach krajowego systemu zarządzania rozwojem, a także integrację horyzontalnych polityk sektorowych w wymiarze terytorialnym.

Ocena i rekomendacje

Brak spojrzenia na interwencję publiczną z perspektywy strategicznej i długookresowej jest jednym z największych problemów dotychczas prowadzonej w Polsce polityki rozwoju, w tym także polityki regionalnej. Dlatego też wyeksponowanie tego zagadnienia jako jednego z filarów celu 3 KSRR wydaje się być właściwym posunięciem. Jednocześnie należy pamiętać, że dyskusja strategiczna na najwyższym nawet poziomie merytorycznym nie przełoży się na faktyczne podniesienie jakości interwencji publicznej bez właściwych mechanizmów umożliwiających wykorzystanie jej efektów na poziomie wdrożeniowym i operacyjnym. Szczegółowe zapisy KSRR w tym zakresie należy ocenić jako stosunkowo ogólnikowe, jednakże idące w odpowiednim kierunku:

- W opisie podcelu 3.1 jest mowa o włączeniu celów strategii krajowych do dokumentów strategicznych na poziomie wojewódzkim i lokalnym. O tym, czy faktycznie uda się osiągnąć spójność zapisów zadecydują dopiero prace nad aktualizacją strategii przez województwa, powiaty i gminy.
- Przed polityką regionalną postawiono rolę integracji horyzontalnych działań sektorowych już na poziomie programowania strategicznego. Należy przy tym pamiętać, że KSRR jest

dokumentem równorzędnym wobec pozostałych strategii wspierających realizację średniookresowej strategii rozwoju kraju. O tym, czy zapisy poszczególnych dokumentów będą ze sobą spójne zadecyduje jakość współpracy pomiędzy podmiotami przygotowującymi poszczególne strategie.

Sposób kwantyfikacji

Zmiany związane ze wzmocnieniem strategicznego wymiaru polityki regionalnej, jeśli nastąpią, będą miały charakter przede wszystkim jakościowy. Określenie wskaźników, które w rzetelny sposób monitorowałyby jakość prac Krajowego Forum Terytorialnego lub współpracy Ministra ds. rozwoju regionalnego z innymi resortami w ramach Krajowego Forum Terytorialnego nie jest możliwe.

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

Charakterystyka celu

Wsparcie jakości zarządzania działaniami publicznymi będzie możliwe dzięki zastosowaniu następujących instrumentów zaproponowanych w podcelu 3.2:

- program przygotowania administracji publicznej do kształtowania i prowadzenia polityki zarządzania rozwojem,
- integracja procesów programowania i realizacji działań rozwojowych w ramach różnych polityk sektorowych (m.in. poprzez udział MRR w pracach Komitetu Monitorującego ds. Polityki Rozwoju, wprowadzenie kontraktu terytorialnego oraz proces terytorializacji wydatków publicznych),
- koncentrację procesu realizacji działań prorozwojowych na osiąganiu rezultatów (zasada warunkowości i szersze niż dotychczas wykorzystywanie rezerw efektywnościowych),
- system monitorowania i ewaluacji procesów rozwoju regionalnego,
- określenie jednolitych standardów wdrażania,
- reorganizacja systemu instytucjonalnego - proces certyfikacji instytucji wdrożeniowych, oraz racjonalizacja liczby zaangażowanych podmiotów.

Ocena i rekomendacje

Wyodrębnienie działań podnoszących jakość zarządzania polityką regionalną zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Dotyczy to w szczególności następujących propozycji:

- przygotowanie programu podnoszącego potencjał administracji publicznej do zarządzania rozwojem,
- uzależnienie wielkości pomocy rozwojowej od skuteczności wdrażania instrumentów polityki regionalnej poprzez nagradzanie najlepszych (rezerwa efektywności) oraz nakładanie sankcji na podmioty najmniej skuteczne (zasada warunkowości),
- zwrócenie uwagi na konieczność stałego monitorowania trendów rozwoju regionalnego, a także rzetelnej ewaluacji działań podejmowanych przez podmioty publiczne.

W sposobie sformułowania podcelu 3.2 wskazać należy także na kilka nieścisłości oraz elementów które wymagają doprecyzowania lub modyfikacji:

- Nie jest do końca jasne, jakiego rodzaju działania mają być przedmiotem programu skierowanego do administracji. W opisie podcelu 3.2 wymieniono w tym kontekście działania związane m.in. z hierarchizacją dokumentów strategicznych oraz uporządkowaniem

terminologii związanej z polityką regionalną. Tymczasem w sekcji poświęconej podcelowi 3.4 jest mowa o „procesie edukacyjnym i szkoleniowym”, co zdaje się dodatkowo potwierdzać jeden ze wskaźników monitorowania cel 3 oraz w przypisie 96. Tego typu nieścisłości należy wyeliminować w ostatecznej wersji dokumentu.

- W kontekście podnoszenia potencjału administracji publicznej w znacznie większym stopniu należy wyeksponować konieczność podnoszenia jakości zasobów ludzkich. Program edukacyjno-szkoleniowy jest niewątpliwie krokiem w dobrym kierunku, równolegle jednak powinno przeprowadzić się zmiany o charakterze systemowym przyciągające do pracy w administracji specjalistów, którzy dotychczas wybierali pracę w sektorze prywatnym (np. podniesienie poziomu wynagrodzeń wraz z faktycznym uzależnieniem ich poziomu od osiągniętych wyników).
- Układ dokumentu będzie znacznie bardziej czytelny, jeśli w ramach podcelu 3.2 opisane zostaną jedynie działania związane bezpośrednio z jakością funkcjonowania podmiotów publicznych zaangażowanych w realizację polityki regionalnej. W związku z tym, zapisy dotyczące horyzontalnej koordynacji, kontraktu terytorialnego oraz terytorializacji polityk sektorowych powinny zostać przeniesione do podcelu 3.3.
- Przejrzystość zapisów będzie dodatkowo zwiększona dzięki uwzględnieniu w podcelu 3.2 działań związanych z przepływem informacji pomiędzy aktorami polityki regionalnej oraz zarządzaniem wiedzą, w tym umiejętnym wykorzystywaniem ewaluacji, które w projekcie KSRR umieszczono w podcelu 3.4. Przepływ wiedzy oraz rozpowszechnianie dobrych praktyk jest bowiem mechanizmem bezpośrednio podnoszącym potencjał instytucjonalny objętych nim podmiotów publicznych, co zdecydowanie przybliży go do działań związanych ze wspieraniem jakości zarządzania polityką rozwoju.

Sposób kwantyfikacji

W przeciwieństwie do działań związanych ze wsparciem strategicznego wymiaru polityki regionalnej, instrumenty przypisane do podcelu 3.2 mają charakter znacznie bardziej operacyjny, co umożliwi ich kwantyfikację przy pomocy wskaźników monitorowania. Wobec dwóch miar zaproponowanych w KSRR należy zgłosić pewne zastrzeżenia:

- Stopień osiągania efektów rzeczowych wskaźników kontraktów terytorialnych wydaje się być jedyną akceptowalną miarą odzwierciedlającą sprawność, z jaką władze administracyjne szczebla wojewódzkiego radzą sobie z wdrażaniem tego instrumentu polityki regionalnej. Wskaźnik ten powinien także zostać wykorzystany w procedurze podziału rezerw efektywnościowych, a także jako kryterium nakładania sankcji na najmniej sprawnych odbiorców wsparcia. Wartości tej miary powinny być jednak analizowane z daleko idącą ostrożnością. Władze lokalne i wojewódzkie będą bowiem miały silny bodziec do proponowania stosunkowo mało ambitnych docelowych efektów rzeczowych, aby minimalizować ryzyko ewentualnej utraty środków. Dlatego też, rozwiązaniem godnym rozważenia jest opracowanie jednolitych standardów określania wartości docelowych wskaźników uwzględnionych w kontraktach terytorialnych.
- W przypadku odsetka pracowników jednostek administracji publicznej biorących udział w szkoleniach dotyczących zarządzania rozwojem należy sformułować zastrzeżenia bardziej poważne. Wskaźnik ten, jako typowa miara produktu, powinna raczej znaleźć się jako element systemu monitorowania programu skierowanego do administracji publicznej. Na poziomie dokumentacji tego instrumentu powinien zostać znacznie uszczegółowiony, m.in.

poprzez podział na rodzaje szkoleń oraz rozbudowę o miary ich jakości. Wzrost wartości wskaźnika zaproponowanego w KSRR nie daje żadnej gwarancji, że nakłady przekazane na podniesienie kwalifikacji pracowników administracji przełożą się na wyższą skuteczność działania poszczególnych instytucji.

Tabela 13. Wskaźniki monitorowania podcelu 3.2 KSRR.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• stopień osiągnięcia efektów rzeczowych wskaźników kontraktów terytorialnych• odsetek pracowników jednostek administracji publicznej biorących udział w szkoleniach dotyczących poprawy zdolności do zarządzania rozwojem |
|---|

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Omówione powyżej wskaźniki jedynie w ograniczonym stopniu wyczerpują temat kwantyfikacji jakości funkcjonowania podmiotów administracji publicznej. Rozszerzenie systemu monitorowania KSRR w tym zakresie warto rozważyć w następujących obszarach:

- Na poziomie programu skierowanego do administracji publicznej należy podjąć próbę uwzględnienia konieczności „komercjalizacji” zasad wynagradzania urzędników. Jako operacjonalizację tego zagadnienia zaproponować można np. udział premii uzależnionych od efektywności pracy w funduszu wynagrodzeń w organach administracji publicznej. Działania te wpisują się w szerszy kontekst zmian w sposobie zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach publicznych, które przewidziane zostały w przygotowywanej przez MSWiA strategii „Sprawne państwo”.³⁸
- Na poziomie instrumentów wdrożeniowych koordynowanych przez KSRR warto rozważyć uwzględnienie zagadnienia efektywności kosztowej działań realizowanych przez organy administracji państwowej m.in. związanej ze świadczeniem usług publicznych. Szczegółowe rozwiązania są silnie uzależnione od specyfiki poszczególnych rodzajów interwencji³⁹ i tym samym wykraczają poza założenia KSRR, niemniej samo zasygnalizowanie tego problemu w ostatecznej wersji dokumentu wydaje się jak najbardziej uzasadnione.

4.8.3 Podcel 3.3 Przebudowa i wzmocnienie koordynacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania

Charakterystyka celu

Interwencja w ramach podcelu 3.3 związana jest z koordynacyjnym aspektem polityki regionalnej i będzie opierać się na następujących działaniach:

- wprowadzeniu mechanizmów koordynacyjnych na szczeblu krajowym i m.in. . poprzez działalność Komitetu Koordynującego ds. Polityki Rozwoju oraz komitetów monitorujących działających na szczeblu krajowym i regionalnym,
- wzmocnieniu funkcji koordynacyjnej MRR w poprzez udział ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w tworzeniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa,

³⁸ W szczególności chodzi tutaj o obszar tematyczny dotyczący podnoszenia jakości kadr administracji rządowej i samorządowej – por. *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, dokument uchwalony na posiedzeniu Rady Ministrów w listopadzie 2009 r.

³⁹ Przykładowo, w przypadku usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, wskaźnikiem mierzącym efektywność kosztową jest np. koszt udzielonej aktywnej polityki rynku pracy prowadzącej do sukcesu (znalezienia pracy).

- koordynacji działań podejmowanych za pośrednictwem różnych polityk na poziomie regionu za pomocą kontraktów terytorialnych.

Ocena i rekomendacje

Reorganizacja systemu zarządzania rozwojem Polski w celu koordynacji terytorialnej działań prowadzonych dotychczas często w oderwaniu od siebie należy do największych wyzwań stojących przez nową polityką regionalną. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego jako dokument horyzontalny, który ma za zadanie wprowadzenie spójności w działaniach realizowanych przez różne podmioty publiczne, powinna mieć wystarczająco silne umocowanie instytucjonalne. Pozytywnie ocenić należy zaproponowane w KSRR założenia mechanizmów koordynacyjnych takich jak kontrakt terytorialny oraz ściśle z nim powiązana terytorializacja finansów publicznych. Po raz pierwszy w polskiej polityce rozwoju wprowadza się bowiem instrumenty umożliwiające kontrolę nad strumieniem środków płynących do poszczególnych regionów pochodzących od różnych dysponentów.

Jednocześnie należy zawrócić uwagę, że formalna równorzędność KSRR ze strategiami „sektorowymi” (por. Rozdział 2) może stanowić potencjalną przeszkodę we włączeniu w nurt szeroko rozumianej polityki regionalnej wszystkich kluczowych w kontekście celów Strategii instrumentów. Założenie o funkcjonalnych, a nie hierarchicznych zależnościach pomiędzy omawianymi dokumentami stanowić będzie istotne ograniczenie w sytuacji, w której niektóre resorty nie będą skłonne do koordynacji znajdujących się w ramach ich prerogatyw instrumentów o silnie terytorialnym charakterze. Współpraca z poszczególnymi ministerstwami sektorowymi może być znacznie łatwiejsza, gdy działania w ramach celów 1 i 2 preredagowane zostaną zgodnie z zaproponowanymi wcześniej rekomendacjami, które umożliwią łatwą identyfikację potencjalnych „punktów styczności”.

W celu zwiększenia spójności zapisów, opis podcelu 3.3 warto rozszerzyć o szczegółowe założenia dotyczące koordynacji polityk horyzontalnych, kontraktów terytorialnych, a także terytorializacji finansów publicznych, które w projekcie KSRR przypisano do podcelu 3.2. Dzięki temu w jednym miejscu znajdą się wszystkie działania wspierające system wieloszczeblowego zarządzania rozwojem.

Sposób kwantyfikacji

Podobnie, jak w przypadku działań związanych ze wsparciem strategicznego wymiaru polityki regionalnej, także w przypadku podcelu 3.3 ewentualne zmiany pod wpływem zaproponowanych w KSRR mechanizmów będą miały charakter przede wszystkim jakościowy. Oznacza to duże problemy związane z przypisaniem odpowiedniej miary umożliwiającej monitorowanie zaproponowanych działań. Kluczowym zagadnieniem, nie tylko w analizie podcelu 3.3, ale także w kontekście powodzenia całej KSRR, wydaje się wielkość puli środków, którą planuje się włączyć w nurt krajowej polityki regionalnej. Dlatego też, jako miarę koordynacji przestrzennej działań w systemie zarządzania rozwojem, można zaproponować udział środków objętych procesem terytorializacji w stosunku do ogółu wydatków publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu.⁴⁰

⁴⁰ Na obecnym etapie, wielkość wydatków publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu można utożsamiać z propozycjami w raporcie W. Misiąga (2009), jednak zalecane jest prowadzenie dalszych badań w tym zakresie, co może w przyszłości doprowadzić do modyfikacji tego wskaźnika.

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

Charakterystyka celu

Dla realizacji podcelu 3.3 przewidziano następujące działania:

- usieciwienie procesów związanych z realizacją działań prorozwojowych,
- zwiększenie przepływu informacji między aktorami polityki regionalnej,
- uruchomienie procesu uczenia się – umiejętne wykorzystywanie wyników procesu ewaluacji,
- program przygotowania administracji publicznej do kształtowania i prowadzenia polityki zarządzania rozwojem.

Ocena i rekomendacje

W opisie podcelu 3.4 warto zwrócić uwagę na trzy podstawowe elementy:

- położenie nacisku na konieczność większego upodmiotowienia (w wymiarze finansowym) samorządu wojewódzkiego,
- wspieranie formalnych i nieformalnych sieci powiązań pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w działania rozwojowe
- stworzenie warunków do partnerskiej debaty na temat rozwoju regionalnego, a także zapewnienia udziału szerokiej grupy podmiotów w procesie tworzenia strategii i programów

To właśnie te trzy kierunki działań składają się na budowy partnerskiego systemu powiązań pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w programowanie i realizację zadań związanych z rozwojem regionalnym. Niezbyt fortunnym zabiegiem jest użycie w tym kontekście terminu „kapitał społeczny”, który zazwyczaj używany jest w odniesieniu do relacji międzyludzkich i organizacji życia w społeczeństwie. Bardziej adekwatnym zwrotem nawiązującym do stosunków pomiędzy instytucjami wydaje się być „sieć powiązań” lub „sieć współpracy”.

Na pozytywną ocenę w zapisach podcelu 3.4 zasługuje podniesienie kwestii niewystarczającej decentralizacji wydatków publicznych. Funkcjonujący obecnie w Polsce system finansowy nie daje samorządowi wojewódzkiemu do dyspozycji wystarczającej puli środków, aby mógł on odgrywać odpowiednią rolę w systemie zarządzania rozwojem regionalnym. Obok zasygnalizowania tego problemu, w opisie podcelu 3.4, podobnie jak w reszcie dokumentu, brakuje jednak propozycji rozwiązań, które miałyby prowadzić do zmiany tego stanu rzeczy. Można przypuszczać, że jedynym określonym w KSRR działaniem w tym kierunku będzie proces terytorializacji wydatków publicznych, który dopuszcza przekazanie części instrumentów będących dotychczas w dyspozycji organów władz centralnych do zakresu kompetencji samorządów wojewódzkich.

Aby zachować spójność zapisów podcelu 3.4 z jego tytułem, uzasadnione jest przeniesienie zapisów dotyczących przepływu informacji oraz zarządzania wiedzą do podcelu 3.2, który dotyczy podniesienia jakości zarządzania interwencją publiczną. Ta niewielka modyfikacja umożliwi skoncentrowanie w omawianej części dokumentu jedynie zagadnień bezpośrednio związanych z budową sieci współpracy na rzecz rozwoju regionalnego.

Sposób kwantyfikacji

Wskaźniki zaproponowane do monitorowania podcelu 3.4 KSRR stosunkowo dobrze odpowiadają jego założeniom. W przypadku wszystkich omówionych poniżej miar należy jednak koniecznie pamiętać o ich relatywizacji, tzn. np. skorygowania liczby zawiązków międzygminnych i zawiązków

powiatów o liczbę odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego ogółem w danym regionie, co umożliwi międzywojewódzkie porównania wartości wskaźników.

Tabela 14. Wskaźniki monitorowania podcelu 3.4 KSRR.

- liczba związków międzygminnych i związków powiatów
- liczba partnerstw lokalnych, konsorcjów wielopodmiotowych, publiczno-prywatnych zawartych dla realizacji kontraktów terytorialnych
- liczba organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, parterów społecznych i gospodarczych biorących udział w konsultacjach strategii rozwoju województw/kontraktów terytorialnych
- liczba osób korzystających z portali internetowych szerzących wiedzę i dobre praktyki na temat zarządzania rozwojem

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Dodatkowo, w związku z zasygnalizowaniem problemu zbyt małej puli środków publicznych będących w bezpośredniej gestii samorządów wojewódzkich, konieczne jest zaproponowanie dla tego zagadnienia właściwego wskaźnika. Najbardziej adekwatną miarą, której wartości będą zależne od skuteczności proponowanych w KSRR mechanizmów koordynacyjnych, jest pula środków przekazanych władzom samorządowym na poziomie regionalnym w procesie terytorializacji w stosunku do ogółu wydatków publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu

4.9 Podsumowanie

Biorąc pod uwagę kryteria oceny sformułowane na początku rozdziału, można wyciągnąć następujące wnioski dotyczące **systemu celów**:

- **Wewnętrzna spójność i przejrzystość systemu celów:** Cele mają określony przynajmniej jeden z wymiarów: przestrzenny lub tematyczny.
- **Uzasadnienie w kontekście wyzwań rozwojowych:** Trzy cele szczegółowe znajdują odzwierciedlenie w wyzwaniach, jednak w przypadku działań tematycznych 1.3.1-1.3.7 niektóre podcele nie znajdują w wyzwaniach uzasadnienia, zaś inne odnoszą się do więcej niż jednego z nich.
- **Interakcje z politykami sektorowymi:** Struktura opisu celów istotnie utrudnia ewentualną koordynację działań z politykami sektorowymi, szczególnie dotyczy to działań związanych z infrastrukturą transportową, które zostały w treści dokumentu rozproszone i nie poświęcono im osobnego bloku tematycznego.
- **Właściwy dobór instrumentów i działań:** W przypadku większości celów dobór instrumentów nie wzbudza większych zastrzeżeń. Niektórym działaniom przyporządkowano instrumentarium z pominięciem pewnych narzędzi istotnych, jednak nie zdarzyła się sytuacja, w której przyporządkowano instrumenty zbędne.
- **Kwantyfikowalność celu:** Przyporządkowanie wskaźników monitorowania poszczególnym podcelom charakteryzuje się pewnymi brakami i nieścisłościami. Z tego powodu zestaw wskaźników w wielu miejscach wymaga uzupełnień.

Analizę **wskaźników monitorowania i miar sukcesu** można podsumować w następujący sposób:

- Zaproponowane mierniki są w większości przypadków wskaźnikami oddziaływania, a więc zazwyczaj odnoszą się do pewnego zjawiska społeczno-gospodarczego, a nie bezpośrednio do produktów lub rezultatów interwencji publicznej.
- W wielu przypadkach poważnym problemem była ograniczona interpretowalność wskaźników w kontekście proponowanych w KSRR kierunków działań.

- Nie wszystkim podcelom przyporządkowano wskaźniki monitorowania, co należy uznać za jedno z największych niedociągnięć w rozdziale poświęconym celom KSRR. Zdarzają się sytuacje, w których pojedynczemu podcelowi przyporządkowano więcej niż jeden wskaźnik, podczas gdy, nie niesie to za sobą dodatkowej wartości informacyjnej i w kilku przypadkach zalecone zostało usunięcie powtarzających się wskaźników. W stosunku do podcelów, wskaźników monitorowania nie udało się jednoznacznie przyporządkować, zaproponowane zostały dodatkowe miary najbardziej do danego zjawiska adekwatne.
- W niektórych przypadkach wskaźniki nie zostały w pełni określone, tzn. nie została podana informacja, jaki kierunek zmian jest pożądany w kontekście danego celu lub miara była sformułowana w sposób zbyt ogólny (np. w przypadku struktury zatrudnienia uzasadnione wydaje się utworzenie trzech osobnych wskaźników i określenie dla nich pożądanych kierunków zmian).
- Miary sukcesu zostały w większości przypadków przyporządkowane prawidłowo, tzn. są to wskaźniki odnoszące się do działań proponowanych w ramach danych podcelów. Nie zadbano jednak o przypisanie każdej mierze wskaźnika monitorującego, czego autorzy niniejszej oceny zalecają dopilnować w ostatecznej wersji KSRR.

5 Ocena systemu realizacji KSRR

5.1 Wprowadzenie – potrzeba zmian

Struktura celów projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego charakteryzuje się dużym rozmachem. Nowa polityka regionalna zakłada bowiem bezpośrednią inkorporację lub objęcie mechanizmami koordynacji wielu istotnych elementów szeroko rozumianej polityki rozwoju. Wiąże się to z koniecznością współpracy pomiędzy dużą liczbą instytucji, które dotychczas odpowiadały jedynie za interwencje w ramach wycinkowych obszarów polityki rozwoju, co umożliwiało im w praktyce nie uwzględnianie szerszego kontekstu podejmowanych działań, w tym oceny oddziaływania w wymiarze terytorialnym.

System realizacji KSRR stanowi odpowiedź na wyzwania związane z koniecznością wypracowania rozwiązań instytucjonalnych adekwatnych do merytorycznych celów Strategii. Zgodnie z logiką zaproponowaną w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*, poddano go szczegółowej ocenie w podziale na trzy podsystemy: instytucjonalny, programowania strategicznego oraz wdrażania.

5.2 Podsystem instytucjonalny

5.2.1 Ogólna charakterystyka

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego stanowi duży krok w kierunku budowy w Polsce wieloszczeblowego systemu zarządzania rozwojem, w którym szczególną rolę odgrywają zasady subsydiarności, koordynacji i partnerstwa. W szczególności, w nurt nowej polityki regionalnej włączone zostanie bardzo szerokie grono podmiotów zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Wraz z hierarchicznymi oraz funkcjonalnymi powiązaniem składają się one na podsystem instytucjonalny KSRR.

5.2.2 Poziomi krajowy

Podmiotem posiadającym największe kompetencje w zakresie zarządzania rozwojem kraju jest **Prezes Rady Ministrów** wraz z Kancelarią Prezesa RM. To właśnie na tym szczeblu zapadają decyzje związane z długookresową wizją rozwoju kraju, a także, za pośrednictwem Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju, wypracowywana jest wspólna koncepcja działań rozwojowych podejmowanych przez poszczególne resorty.

Za terytorialny wymiar polityki rozwoju odpowiada **minister właściwy ds. rozwoju regionalnego**. Oznacza to, że przynajmniej w założeniach, zakres jego kompetencji nie ogranicza się do wąsko definiowanej polityki regionalnej, ale obejmuje wszystkie formy interwencji podmiotów publicznych posiadających wyraźne terytorialne ukierunkowanie. Z uwagi na horyzontalny charakter tej grupy działań, przekłada się to na konieczność koordynowania aktywności wielu instytucji, w tym ministerstw sektorowych, aby pozostawały one spójne w zakresie swojego oddziaływania przestrzennego. Zapisy projektu KSRR wyposażają MRR m.in. w następujące narzędzia wspomagające realizację tej grupy zadań:

- przyznanie kompetencji w zakresie ustanawiania standardów dla wdrażania polityki regionalnej, określenie standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania strategicznego,
- zobowiązanie do przeprowadzenia procesu terytorializacji polityk sektorowych we współpracy z odpowiednimi resortami,

- odpowiedzialność za koordynację polityk publicznych dla osiągnięcia celów wyznaczonych dla poszczególnych terytoriów, co wiąże się m.in. z opiniowaniem strategii i programów rozwoju oraz reprezentowaniem całej Rady Ministrów w procesie negocjacji kontraktów terytorialnych.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego odpowiada także za programowanie i realizację na poziomie krajowym działań rozwojowych oraz za czuwanie nad ich wdrażaniem przy pomocy mechanizmu monitorowania i ewaluacji.

Istotną rolę w krajowej polityce regionalnej ogrywają także poszczególne **ministerstwa**, ponieważ praktycznie wszystkie realizowane przez nie działania charakteryzuje oddziaływanie w wymiarze terytorialnym. Aby zachowana była spójność działań administracji centralnej w stosunku do obszarów strategicznej interwencji, poszczególne resorty są m.in. zobowiązane do uwzględniania w przygotowywanych przez siebie strategiach i programach rozwoju celów KSRR, a także prowadzenia ewaluacji polityk sektorowych pod kątem ich terytorialnego oddziaływania.

Ramka 1. Horyzontalny charakter polityki regionalnej – największe wyzwania

Z uwagi na interdyscyplinarny charakter, interwencja publiczna w obszarze polityki regionalnej jest najbardziej efektywna, gdy zasoby poszczególnych aktorów w nią zaangażowanych są kumulowane, a posiadana przez nich wiedza wykorzystywana wspólnie. Dlatego też, w większości rozwiniętych krajów funkcjonują mechanizmy koordynacji poziomej i/lub pionowej zarówno pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji państwowej, jak i podmiotami niepublicznymi.

W wielu przypadkach największym wyzwaniem dla budowy wieloszczeblowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym (lub też szerzej: polityki rozwoju) jest fragmentaryczność działań poszczególnych aktorów, z których każdy koncentruje się na stosunkowo wąskim obszarze tematycznym, abstrahując przy tym od oddziaływania interwencji w szerszym kontekście, w tym terytorialnym. Z uwagi na współzależność polityk prowadzonych przez różne podmioty, skuteczne mechanizmy koordynacji są jednym rozwiązaniem umożliwiającym zachowanie spójności działań wszystkich aktorów, co w szczególności dotyczy polityk sektorowych.

Innym kluczowym zagadnieniem jest stopień zaangażowania władz regionalnych i lokalnych w proces zarządzania rozwojem. Administracja samorządowa, będąc „bliżej” problemów rozwojowych posiada bardziej szczegółową wiedzę na temat optymalnego zakresu interwencji, który powinien zostać wdrożony w celu uwzględnienia indywidualnej specyfiki danego obszaru. Z drugiej strony, władze regionalne i lokalne nie zawsze będą w stanie spojrzeć na wyzwania rozwojowe z szerszej perspektywy, co może prowadzić do konfliktu pomiędzy regionalnym i krajowym szczeblem interwencji. Oznacza to, że optymalnym rozwiązaniem jest zaangażowanie obydwu szczebli administracji, co wymaga wprowadzenia dodatkowego wymiaru koordynacji działań.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie OECD (2009b).

5.2.3 Poziom regionalny

Na poziomie regionalnym odpowiednikiem ministra ds. rozwoju regionalnego jest **samorząd województwa** reprezentowany przez Zarząd Województwa oraz Marszałka. Na kompetencje tego szczebla administracji samorządowej składają się m.in. programowanie i zarządzanie procesami rozwoju w województwie, budowa sieci współpracy na poziomie regionalnym, a także czuwanie nad realizacją działań rozwojowych. Przede wszystkim należy jednak podkreślić rolę samorządu województwa, jako partnera rządu w regionie, który będzie jedną ze stron negocjacji kontraktu terytorialnego, a także zarządzać będzie wdrażanymi na poziomie regionalnym instrumentami krajowej polityki regionalnej.

5.2.4 Inne podmioty

Obok podmiotów wymienionych powyżej, w proces programowania i zarządzania krajową polityką regionalną, KSRR przewiduje udział szeregu innych instytucji. Do najważniejszych z nich należą:

- samorząd lokalny, któremu przypisano rolę w zakresie programowania (uczestnictwo w pracach nad dokumentami strategicznymi), a także włączono do procedury uzgadniania i realizacji kontraktów terytorialnych,
- partnerzy działający na rzecz rozwoju regionalnego – stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, partnerzy społeczno-gospodarczy, przedstawiciele środowiska akademickiego, a także podmioty prywatne.

5.2.5 Ocena i rekomendacje

Zbiór instytucji, które planuje się włączyć w nurt nowej polityki regionalnej, należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Przeważnie precyzyjne sformułowanie zadań i obowiązków poszczególnych podmiotów będzie w przyszłości użytecznym punktem odniesienia, gdy opisywany w KSRR system będzie funkcjonował w praktyce. Podkreślenia wymaga w szczególności rola następujących podmiotów:

- W stosunku do ministerstw sektorowych skierowano wymóg **dostosowywania „przygotowywanych strategii i programów rozwoju do celów rozwojowych wyznaczonych dla terytoriów w KSRR** oraz w procedurze negocjacji i zawierania kontraktu terytorialnego”, określania regionalnych skutków i efektów strategii i programów, a także ich późniejszą ewaluację pod kątem oddziaływania na poszczególne obszary.
- Bardzo silnie **wyeksponowano rolę samorządu wojewódzkiego**, który na poziomie regionalnym posiada kompetencje porównywalne z MRR na poziomie krajowym.
- W proces programowania oraz realizacji polityki regionalnej **włączono także samorządy lokalne**, które m.in. będą mogły być jedną ze stron kontraktów terytorialnych. Jest to niewątpliwie krok w dobrym kierunku z uwagi na faktyczną rolę odgrywaną obecnie przez największe samorządy lokalne (np. w obszarach metropolitalnych).

Jednocześnie sformułować należy poważne zastrzeżenie do założeń podsystemu instytucjonalnego KSRR: **relacje polityki regionalnej z działaniami resortów sektorowych nie zostały określone w sposób jednoznaczny**. Jest to konsekwencją równorzędności KSRR oraz pozostałych strategii rozwoju wspierających realizację ŚSRK. Z tego powodu, ambitne plany związane z odejściem od „sektorowego” postrzegania polityki rozwojowej mogą nie zostać w pełni zrealizowane. Nie określono bowiem sposobów egzekwowania od poszczególnych resortów uwzględniania w realizowanych przez nich działaniach celów terytorialnych określonych w KSRR. Mechanizmy koordynacji (wspomniane niżej, w opisie podsystemów programowania strategicznego oraz wdrażania) nie rozwiązują niestety problemu równorzędności KSRR oraz strategii sektorowych. Właściwe funkcjonowanie tej części podsystemu będzie możliwe jedynie przy założeniu dobrej woli oraz dojrzałości wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Trzeba także zwrócić uwagę na często występujące w KSRR pojęcie „**polityk o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu**”.⁴¹ W treści Strategii termin ten nigdzie nie został zdefiniowany, w jednym z przypisów wymieniono takie polityki z nazwy, wskazując na politykę transportową, rolną,

⁴¹ Wymiennie stosowane jest m.in. także pojęcie „polityk o terytorialnym oddziaływaniu”.

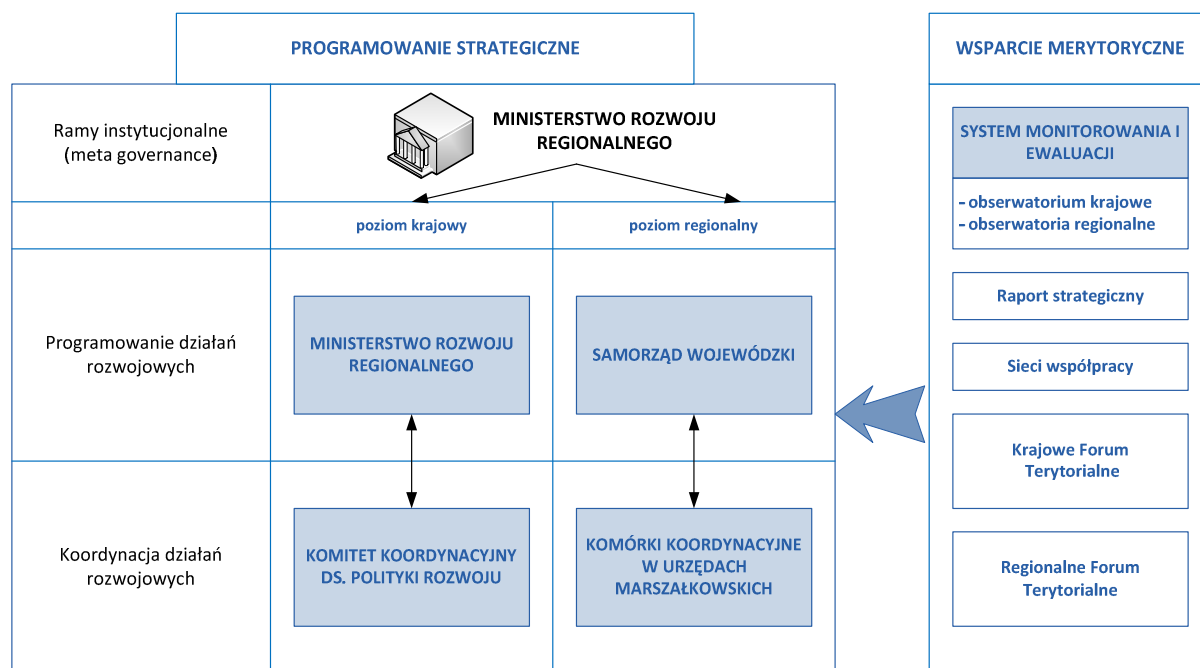
rozwoju obszarów wiejskich, gospodarczą (w tym rozwoju innowacyjności), zatrudnienia oraz edukacyjną. Zaskakujące wydaje się pominięcie polityki ochrony zdrowia oraz polityki pomocy społecznej, które w celu 2. będą kluczowym elementem interwencji związanych ze zwiększeniem dostępności usług publicznych na obszarach marginalizowanych. Ponadto, w systemie realizacji szczególną rolę przypisano Ministerstwu Finansów oraz Ministerstwu Infrastruktury. Jakkolwiek uwypuklenie znaczenia pierwszego z wymienionych resortów jest uzasadnione z uwagi na specyficzną rolę planowania finansowego w polityce regionalnej, tak w przypadku drugiego z nich nasuwają się pewne wątpliwości. Wydaje się bowiem, że równolegle powinno się także wyeksponować rolę także innych ministerstw sektorowych, których działania powinny być z KSRR skoordynowane, np. Ministerstwa Rolnictwa lub Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

5.3 Podsystem programowania strategicznego

5.3.1 Ogólna charakterystyka

Na podsystem programowania strategicznego składają się instytucje oraz procedury dotyczące długo- i średniookresowej refleksji nad celami polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, a także efektywnością i skutecznością wykorzystywanych instrumentów.

Schemat 3. Wizualizacja podsystemu programowania strategicznego.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Podmioty zaangażowane w proces programowania strategicznego

W podsystemie programowania strategicznego polityki regionalnej najważniejszą rolę odgrywają następujące instytucje:

- **Prezes Rady Ministrów** – odpowiedzialny za koordynację przygotowania oraz uzgadnianie długookresowej strategii rozwoju kraju,
- **Minister ds. rozwoju regionalnego** – odpowiedzialny za tworzenie instytucjonalnych podstaw do prowadzenia polityki regionalnej, opracowanie średniookresowych dokumentów

strategicznych, a także szczegółowych dokumentów związanych z polityką regionalną, w tym strategii rozwoju regionalnego, a także koordynację polityk prowadzonych przez inne podmioty o wyraźnym oddziaływaniu terytorialnym,

- **ministerstwa sektorowe** – odpowiedzialne za dostosowanie zapisów przygotowywanych strategii rozwoju do celów terytorialnych określonych w KSRR, a także monitorowanie oddziaływania terytorialnego prowadzonych przez siebie działań,
- **samorząd wojewódzki** – odpowiedzialne za opracowanie strategii rozwoju województw, a także udział w pracach nad KSRR oraz konsultacjach jej zapisów.

W dziedzinie programowania strategicznego istotną rolę przypisano Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju (KK PR). Jakkolwiek zadania tego gremium nie ograniczają się jedynie do rozwoju regionalnego, wydaje się, że z uwagi na horyzontalny charakter polityki regionalnej, będzie on stanowił płaszczyznę koordynacji działań o wyraźnym ukierunkowaniu terytorialnym. W szczególności wśród kompetencji KK PR wymieniono ocenę skuteczności i efektywności polityk rozwoju (w tym polityki regionalnej) oraz formułowanie rekomendacji w tym zakresie.

Mechanizmy wspierające programowanie strategiczne

Programowanie strategiczne polityki regionalnej związane będzie z następującymi procedurami i mechanizmami:

- **System monitorowania i ewaluacji**, który dostarczać będzie informacji o najważniejszych trendach w rozwoju regionalnym, a także ocen dotyczących skuteczności działań i instrumentów wykorzystywanych przez różnych aktorów polityki regionalnej. Jego podstawą będzie sieć obserwatoriów regionalnych oraz obserwatorium krajowe wykorzystujące bazę wskaźników rozwoju regionalnego.
- **Raport strategiczny** – dokument opracowywany przez MRR w odstępach trzyletnich, w którym formułowane będą oceny polityk ukierunkowanych terytorialnie wraz z rekomendacjami. Raport opierać będzie się przede wszystkim na analizach przygotowanych w procesie monitoringu i ewaluacji.
- **Krajowe Forum Terytorialne** – instrument dyskusji strategicznej dedykowany ocenie kierunków i form rozwoju regionalnego. W jego pracach uczestniczyć będzie szerokie grono interesariuszy, natomiast do podstawowych obowiązków należeć będą ocena kluczowych zjawisk i procesów mających wpływ na politykę regionalną, przedstawianie rekomendacji związanych z terytorialnym wymiarem polityk publicznych.
- **Sieci współpracy na poziomie krajowym oraz regionalnym.**

5.3.2 Ocena i rekomendacje

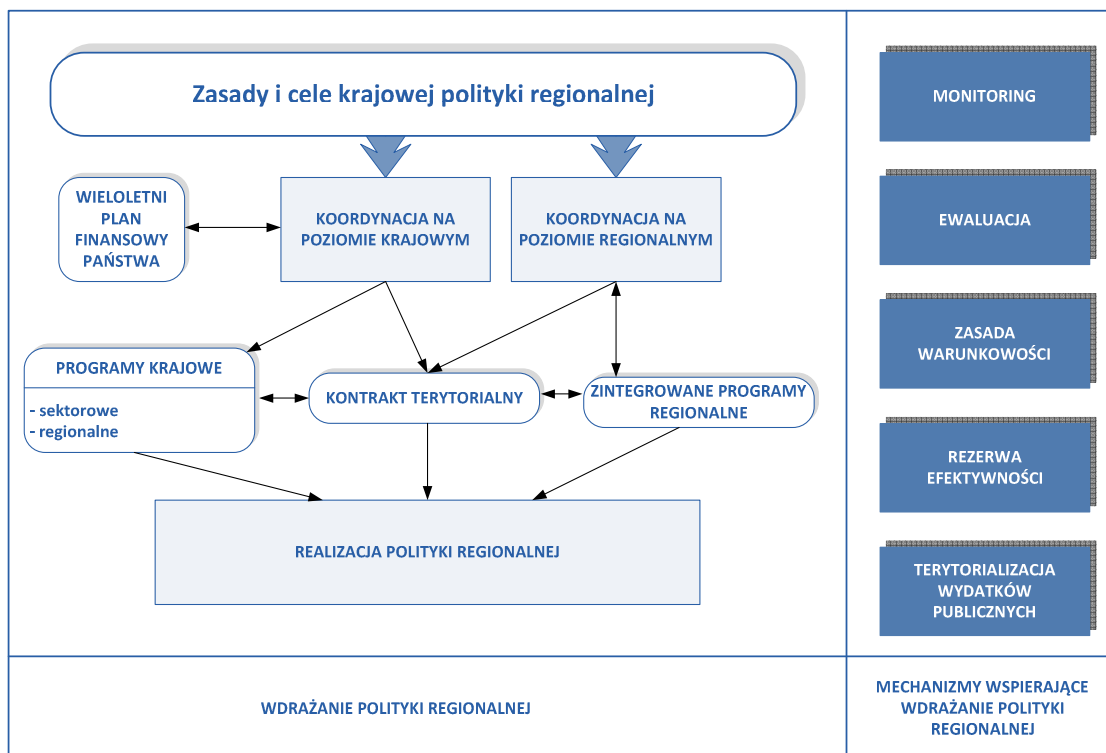
Założenia podsystemu programowania strategicznego zostały sformułowane właściwie. W szczególności docenić należy wyeksponowanie tej części systemu realizacji KSRR. Dotychczas, w systemie zarządzania polityką rozwoju w Polsce, programowanie strategiczne funkcjonowało jedynie w obszarze związanym z wdrażaniem polityki spójności Unii Europejskiej. Propozycje zawarte w KSRR tworzą podstawy dla budowy odpowiednich struktur krajowych, które obejmować będą całą politykę rozwoju.

5.4 Podsystem wdrażania

Na podsystem wdrażania KSRR składają się procesy i mechanizmy związane z założeniami szczegółowych dokumentów wdrożeniowych, procedur finansowych, a także system monitorowania i ewaluacji podejmowanych działań.

5.4.1 Ogólna charakterystyka

Schemat 4. Wizualizacja podsystemu wdrażania KSRR.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie KSRR.

Podmioty zaangażowane we wdrażanie krajowej polityki regionalnej

W podsystemie wdrażania krajowej polityki regionalnej będą przede wszystkim brały udział następujące instytucje:

- **Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** – jako podmiot odpowiedzialny za terytorialny wymiar polityki rozwoju, instytucja zarządzająca dużą częścią instrumentów wdrożeniowych KSRR, a także reprezentant strony rządowej w procesie negocjacji kontraktów terytorialnych.
- **Pozostałe ministerstwa** – jako instytucje odpowiedzialne za realizację sektorowych programów operacyjnych oraz włączone w nurt polityki regionalnej poprzez procedurę negocjacji kontraktów terytorialnych,
- **Samorząd wojewódzki** – jako instytucja zarządzająca zintegrowanymi programami regionalnymi oraz reprezentująca region w procesie negocjacji kontraktów terytorialnych ze stroną rządową,

- **Instytucje wdrażające na szczeblu centralnym i regionalnym** – jako podmioty, którym przekazana zostanie część kompetencji związanych z wdrażaniem instrumentów koordynowanych w ramach KSRR

Rozwiązania instytucjonalne

Centralnym elementem projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego jest kontrakt terytorialny. Wyróżnić należy następujące cechy tego dokumentu:

- powiązanie samodzielnych polityk rozwojowych realizowanych dotychczas przez różne podmioty, w szczególności przez administrację szczebla rządowego oraz samorządu wojewódzkiego
- stanowi zobowiązanie przystępujących do niego stron do realizacji priorytetowych działań skierowanych do obszarów strategicznej interwencji
- efekty rzeczowe, których osiągnięcie jest planowane zostają na poziomie kontraktu precyzyjnie określone, aby możliwa była weryfikacja skuteczności podjętych działań

Ponadto warto także zwrócić uwagę na zaproponowane w KSRR mechanizmy wspierające efektywność wdrażania polityki regionalnej oraz innych polityk publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu:

- **System monitorowania i ewaluacji** funkcjonujący m.in. dzięki sieci obserwatoriów rozwoju terytorialnego i obserwatorium krajowego – umożliwi stały napływ informacji na temat postępów realizowanych działań rozwojowych.
- **Zasada warunkowości przyznawania środków**, uzależniająca przekazanie środków pomocowych od osiągnięcia uzgodnionych wcześniej efektów rzeczowych realizowanych działań,
- **Rezerwa efektywności** jako czynnik wprowadzający elementy konkurencji pomiędzy instytucje zaangażowane w realizację kontraktów terytorialnych,
- **Terytorializacja finansów publicznych** – reorganizacja wydatków podmiotów publicznych powiązanych z celami KSRR. Każdy z poddanych analizie algorytmów podziału środków zostanie przekazany władzom samorządowym, włączony jako środki rządowe do procesu negocjacji kontraktów terytorialnych lub pozostawiony w gestii dotychczasowego dysponenta przy jednoczesnym skoordynowaniu z celami KSRR.
- Włączenie zadań krajowej polityki regionalnej do procesu opracowywania **Wieloletniego Planu Finansowego Państwa**

Ramka 2. Kontrakt pomiędzy regionem i administracją centralną – najważniejsze zagadnienia.

Uzasadnienie wykorzystania kontraktów jako narzędzia polityki regionalnej

Wprowadzenie kontraktu jako narzędzia koordynacji pomiędzy regionalnym i centralnym szczeblem administracji jest uzasadnione przede wszystkim w dwóch przypadkach:

- charakter interwencji publicznej wymaga zaangażowania zarówno szczebla centralnego oraz regionalnego/lokalnego,
- charakter interwencji nie wymaga zaangażowania obydwu szczebli, ale jest to konieczne z powodu nakładania się zakresu ich kompetencji w danym obszarze tematycznym.

Podstawową rolą kontraktów jest w takich sytuacjach określenie obowiązków obydwu stron w związku z realizowaną wspólnie interwencją. Dodatkowo, w państwach unitarnych, takich jak Polska, kontrakty są często wykorzystywane jako ramowe narzędzie decentralizacji wydatków publicznych dzięki możliwości przekazania administracji niższego szczebla pewnego zakresu kompetencji bez potrzeby głębokich zmian

instytucjonalnych.

Zawartość kontraktów

Określenie treści kontraktów pomiędzy szczeblami administracji jest zadaniem niezwykle trudnym. Należy przy tym wziąć pod uwagę następujące zagadnienia:

- Optymalne wykorzystanie wiedzy posiadanej przez obydwie strony – administracja samorządowa jest zazwyczaj lepiej poinformowana w zakresie lokalnych i regionalnych uwarunkowań, jednocześnie jednak może nie dysponować wystarczającym potencjałem instytucjonalnym oraz know-how, co jest atutem strony rządowej,
- Wybór właściwego stopnia zakresu tematycznego i stopnia szczegółowości kontraktu – jeśli kontrakt obejmie zbyt wiele zagadnień, będzie musiał być siłą rzeczy niekompletny, ponieważ nie będzie możliwe opisanie całej złożoności planowanej interwencji,
- Sformułowanie obowiązków obydwu stron musi być możliwie precyzyjne i umożliwiać monitorowanie i weryfikację podejmowanych działań, czemu powinien towarzyszyć mechanizm umożliwiający egzekwowalność przyjętych zobowiązań.

Kontrakty w ujęciu dynamicznym

Na kontrakty pomiędzy administracją centralną oraz władzami samorządowymi warto spojrzeć także z dynamicznej perspektywy. Wpływ kontraktów może wykraczać może daleko poza osiągnięcie zapisanych w nim docelowych efektów rzeczowych:

- Realizacja kontraktów wspomaga proces wzajemnego uczenia się zaangażowanych podmiotów. Raz sprawdzone rozwiązania mogą zostać wykorzystane w kolejnej iteracji kontraktów w odniesieniu do innego obszaru tematycznego.
- Kontrakty są dobrym polem do realizacji działań nowatorskich/pilotażowych. Jeśli zakończą się one sukcesem, możliwe jest ich późniejsze rozpowszechnienie jako dobrych praktyk.
- Monitoring stanu realizacji nie powinien być wykorzystywany jedynie jako sposób egzekwowania zobowiązań, lecz także jako źródło cennych informacji dotyczących skuteczności i efektywności wybranych rozwiązań wdrożeniowych/form współpracy.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie OECD (2009b).

5.4.2 Ocena i rekomendacje

Centralnym elementem podsystemu wdrażania KSRR jest kontrakt terytorialny i ściśle z nim powiązany mechanizm terytorializacji wydatków publicznych. Co do zasady, wprowadzenie tych rozwiązań należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, stawiając przy tym jedno, bardzo istotne zastrzeżenie. Proces terytorializacji nie został jeszcze przeprowadzony, a na podstawie sformułowanych w KSRR ramowych wytycznych w tym zakresie nie da się określić, czy okażą się one wystarczające do włączenia w nurt polityki regionalnej istotnej grupy wydatków przypisanych obecnie do różnych dysponentów. Wspomniana wcześniej formalna równorzędność KSRR i pozostałych ośmiu strategii sektorowych może niestety czasami okazać się istotną barierą. W tym przypadku, kluczowa będzie faktyczna „siła przebicia” Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz poziom merytoryczny debaty w Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju.

Na ogólnie pozytywną ocenę ramowych zasad określających proces negocjacji i realizacji kontraktów terytorialnych składają się następujące czynniki:

- **Wprowadzenie kontraktów terytorialnych jest w obecnym kontekście instytucjonalnym głęboko uzasadnione** – objęte nimi obszary interwencji stanowią domenę, w której często krzyżują się kompetencje administracji centralnej oraz samorządowej. Naturalnym

rozwiązaniem w takiej sytuacji jest wzajemne określenia obowiązków i odpowiedzialności obydwu stron w formie kontraktu (por. Ramka 2).

- Zaproponowane w KSRR założenia kontraktów terytorialnych pozwalają mieć nadzieję, że **nie podzielą one losu kontraktów wojewódzkich realizowanych w latach 2001-2006**. Były one zaprzeczeniem wieloszczeblowego systemu zarządzania polityką regionalną; jako *de facto* formalne narzędzie realizacji wieloletnich inwestycji rządowych abstrahujących od regionalnych uwarunkowań stały także w sprzeczności z zasadą subsydiarności. W przypadku kontraktów terytorialnych, założenia procesu negocjacji uwzględniają zasady partnerstwa, szczególnie pozytywnie należy odnieść się do roli przypisanej samorządowi wojewódzkiemu, który nie tylko uczestniczyć będzie w negocjacjach ze stroną rządową, lecz także będzie mógł włączyć w cały proces także niższe szczeble władz samorządowych oraz podmioty niepubliczne.
- Zapisy dotyczące mechanizmu terytorializacji wydatków publicznych, pomimo sformułowanych wcześniej zastrzeżeń dotyczących instytucjonalnego umocowania tego mechanizmu, przyczynić się powinny do **zwiększenia poziomu decentralizacji finansów publicznych** (por. Ramka 2). Należy przy tym pamiętać, że nie jest to rozwiązanie wystarczające, które byłoby w stanie zastąpić głęboką reformę instytucjonalną.
- **Zasady dotyczące konstrukcji kontraktów terytorialnych zostały dobrze zdefiniowane**. Umożliwiają one sprawną weryfikację stanu realizacji poszczególnych przedsięwzięć (poprzez określenie docelowych efektów rzeczowych oraz stały monitoring wartości odpowiednich wskaźników) oraz posiadają wbudowany mechanizm egzekwowania od stron kontraktu przyjętych na siebie zobowiązań (zasada warunkowości).

Podczas opracowywania ostatecznej wersji KSRR warto rozważyć uwzględnienie zapisach dotyczących kontraktów terytorialnych następujących propozycji/modyfikacji:

- Jakkolwiek zasada warunkowości oraz rezerwa efektywności zasługują na ogólnie pozytywną, trzeba zwrócić uwagę na niektóre problemy, które wystąpić mogą podczas realizacji ich założeń w praktyce
 - Uzależnienie podziału środków rezerwy efektywności od stopnia osiągnięcia efektów rzeczowych zapisanych w kontrakcie będzie rodzić wśród stron kontraktu pokusę wyznaczania sztucznie zaniżonych wartości docelowych wskaźników. Aby uniknąć takiej sytuacji należy jak najszybciej wypracować jednolite wytyczne w zakresie określania efektów rzeczowych kontraktów.
 - Konkurencja pomiędzy regionami o środki pochodzące z rezerwy efektywności może odbijać się na jakości realizowanych interwencji, dlatego też zasady jej podziału powinny być możliwie przejrzyste i określone już na poziomie ostatecznej wersji KSRR.
- Nie zostało precyzyjnie określone, jakie będą wzajemne relacje pomiędzy kontraktem terytorialnym, zintegrowanymi programami regionalnymi, w szczególności na ile zapisy kontaktów będą dla programów regionalnych wiążące.
- W nawiązaniu do rozważań zaprezentowanych przy opisie celu 2 (por. Rozdział 4), uzasadnione wydaje się dopuszczenie w procesie negocjacji kontraktów terytorialnych, aby regiony miały prawo do przeznaczenia części przyznanych im środków na wsparcie dla „indywidualnych obszarów problemowych”, na których interwencja musi być zgodna z celem strategicznym KSRR, a także wpisywać się we wnioski z rekomendowanej

w niniejszym opracowaniu identyfikacji potencjałów i barier rozwojowych w poszczególnych regionach.

W KSRR zaproponowano także ramową strukturę dokumentów wdrożeniowych, które służyć będą realizacji celów KSRR w okresie po 2013 r. Pomimo braku informacji na temat przewidywanego kształtu polityki spójności Unii Europejskiej w kolejnej perspektywie finansowej, główne propozycje należy uznać za odpowiedni punkt wyjścia dla ewentualnych negocjacji z Komisją Europejską.

- Pozytywnie ocenić należy propozycję utworzenia krajowego programu na rzecz konkurencyjności (KPK), który skierowany będzie przede wszystkim do największych w kraju ośrodków miejskich. Należy przy tym jednak pamiętać, że miasta wojewódzkie w Polsce stanowią grupę bardzo zróżnicowaną i strumień wsparcia powinien zostać dostosowany do indywidualnej charakterystyki każdego z ośrodków. Przykładowo, działania wspierające innowacyjność powinny zostać skierowane w pierwszej kolejności do największych ośrodków metropolitalnych.⁴²
- Słusznym rozwiązaniem jest propozycja realizacji na poziomie regionalnym programów operacyjnych integrujących środki EFRR, EFS oraz EFRROW, pozytywnie należy ocenić założenie o włączeniu polityki rozwoju obszarów wiejskich w nurt nowej polityki regionalnej. Będzie to szczególnie istotne podczas wdrażania zapisów celu 2 KSRR, gdzie potencjalne pole do dublowania się obydwu kanałów interwencji jest bardzo szerokie.
- Właściwym krokiem jest także dopuszczenie możliwości utworzenia odrębnego programu skierowanego wyłącznie dla obszaru metropolitalnego Warszawy, który odgrywa kluczową rolę w procesie konwergencji całego kraju do Unii Europejskiej. Koncepcja ta powinna doczekać się realizacji niezależnie od ewentualnych planów związanych z wydzieleniem Warszawy wraz z jej najbliższym otoczeniem z województwa mazowieckiego.
- W opisie dokumentów wdrożeniowych jest mowa o wytycznych dotyczących realizacji celów terytorialnych w programach sektorowych, brakuje niestety bardziej szczegółowych zapisów na ten temat, a także propozycji mechanizmów egzekwowania tych wytycznych.

5.5 Ocena ram finansowych

5.5.1 Finansowanie KSRR do 2013 r.

Do końca obecnej perspektywy finansowej UE, tj. do 2013 r., realizacja Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego wykorzystywać będzie niemal wyłącznie środki krajowe. Nominalne, zostanie do niej włączona część instrumentów wdrożeniowych NSRO 2007-2013, m.in. regionalne programy operacyjne, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej oraz komponent regionalny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Faktycznie jednak, KSRR nie będzie modyfikowała zapisów dokumentów określających sposoby realizacji tych programów, tym samym nie należy rozpatrywać ich jako elementu interwencji w ramach nowej polityki regionalnej.

Do 2013 r. na cele KSRR przeznaczone zostaną *de facto* jedynie środki wyodrębnione w procesie terytorializacji polityk sektorowych. Ich poziom oszacowano w projekcie tego dokumentu na min. 3-5 mld zł rocznie. Wydaje się że, jest to bardzo niski punkt odniesienia – dla porównania w latach 2001-2003 na kontrakty wojewódzkie, powszechnie krytykowane m.in. za niską alokację finansową,

⁴² Jest to ściśle powiązane z rekomendacją z rozdziału 4 dotyczącą podziału grupy miast wojewódzkich na potencjalne metropolie oraz centra regionalne.

przeznaczano corocznie około 2-2,5 mld zł w cenach stałych z 2008 r.⁴³ Założenie to wydaje się jeszcze bardziej zastanawiające, gdy weźmie się pod uwagę wielkość puli środków, która co roku dystrybuowana jest pomiędzy polskie regiony przy pomocy formalnych i nieformalnych algorytmów alokacji przestrzennej.⁴⁴

Wydaje się, że tak mało ambitne założenia dotyczące wielkości środków wyodrębnionych w procesie terytorializacji wydatków publicznych można interpretować jako brak wiary autorów KSRR w skuteczność proponowanych mechanizmów koordynacyjnych. Niezależnie od tego typu intencji, wskazane jest określenie omawianego progu na poziomie znacznie wyższym, co będzie mogło zostać wykorzystane jako punkt wyjścia do negocjacji z ministerstwami sektorowymi.

5.5.2 Finansowanie KSRR po 2013 r.

Założenia finansowe KSRR po 2013 r. powinny być oceniane ostrożnie, ponieważ brakuje obecnie wiarygodnych informacji na temat kształtu polityki spójności Unii Europejskiej w kolejnym okresie programowania. Wobec szczegółowych zapisów KSRR należy jednak sformułować kilka zastrzeżeń:

- Brakuje jakichkolwiek założeń dotyczących wielkości środków przeznaczonych na realizację kontraktów terytorialnych,
- Nie podano zasad finansowania cel 3, co dotyczy także okresu przed 2013 r.,
- Jakkolwiek na cel 1 planuje się przeznaczenie 60-70% całej puli środków przeznaczonych na realizację KSRR, nie należy tego odsetka utożsamiać bezpośrednio z wspieraniem konkurencyjności, ponieważ duża część interwencji w celu 1 posiada istotny komponent „spójnościowy”.

5.6 Podsumowanie

Podstawowym ryzykiem, które może w przyszłości utrudnić realizację bardzo ambitnych celów KSRR jest brak mechanizmów umożliwiających faktyczne włączenie wszystkich polityk o wyraźnym oddziaływaniu terytorialnym w nurt polityki regionalnej. Taki stan rzeczy nie wynika jednak z zapisów samej Strategii, lecz z formalnego umocowania tego dokumentu, na który założenia systemu realizacji KSRR nie mają żadnego wpływu. Same zapisy dotyczące rozwiązań instytucjonalnych określających zasady realizacji KSRR zasługują na pozytywną ocenę. Dotyczy to w szczególności następujących założeń:

- Po pierwsze, znacznie rozszerzone zostało grono instytucji zaangażowanych w proces programowania i realizacji krajowej polityki regionalnej. Daje to podstawę do wprowadzania w Polsce wieloszczeblowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym zgodnie z zasadą subsydiarności.
- Pod drugie, duży nacisk położono na efektywność podejmowanych działań oraz stałe monitorowanie osiągniętych rezultatów. Należy przy tym pamiętać, że system nie może premiować jedynie ilościowego osiągnięcia efektów rzeczowych, lecz realistycznie oceniać

⁴³ Szacunki własne IBS na podstawie MRR (2007).

⁴⁴ Misiąg (2009) szacuje ich poziom na 130-140 mld zł rocznie, co, po wyłączeniu środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE, przekłada się na nieznacznie ponad 100 mld zł rocznie. Tę wartość można uznać, za bardzo wstępne, przybliżenie wielkości środków publicznych przeznaczanych w Polsce na polityki ukierunkowane terytorialnie. Minimalny poziom środków, które planuje się w KSRR objąć procesem terytorializacji to zaledwie 3-5% tej kwoty.

jakość realizowanych interwencji. Podejście wspomagające efektywność może zostać dodatkowo rozszerzone, m.in. na płaszczyznę funkcjonowania regionalnych obserwatoriów rozwoju terytorialnego.

- Po trzecie, KSRR wprowadza skuteczny i elastyczny instrument koordynacji działań w ramach krajowej polityki regionalnej – kontrakt terytorialny. Założenia związane z procesem negocjacji i realizacji tego instrumentu, po pewnych modyfikacjach, dają nadzieje na to, że błędy towarzyszące realizacji kontraktów wojewódzkich nie zostaną powielone.

Wsparciem dla procesu koordynacji polityki regionalnej z politykami sektorowymi będzie uwzględnienie w ostatecznej wersji dokumentu rekomendacji dotyczących preredagowania opisu celów KSRR pod kątem silniejszego wyeksponowania „punktów styczności” z działaniami podejmowanymi przez inne podmioty.

6 Oczekiwany wpływ KSRR na sytuację społeczno-gospodarczą Polski

Jednym z elementów oceny *ex-ante* projektu KSRR było przeprowadzenie oceny wpływu realizacji tego dokumentu strategicznego na rozwój społeczno-gospodarczy kraju (prognoza makroekonomiczna) oraz, ściśle z nią związane, oszacowanie wartości docelowych wskaźników monitorowania poszczególnych celów. W obu przypadkach, rzetelne z metodologicznego punktu widzenia podejście ilościowe nie jest niestety możliwe, co jest konsekwencją zasygnalizowanych poniżej problemów związanych z brakiem podstawowych informacji na temat skali i struktury nakładów które przeznaczone zostaną na realizację KSRR. Pomimo tych utrudnień, w niniejszym rozdziale podjęto próbę ilościowego przybliżenia efektów wdrażania Strategii, którą dodatkowo rozszerzono o jakościową ocenę potencjalnego wpływu KSRR na system zarządzania rozwojem Polski.

6.1 Ilościowe oszacowanie wpływu KSRR – problemy i założenia

6.1.1 Prognoza oddziaływania makroekonomicznego – problemy i założenia

Przeprowadzenie pełnowartościowej prognozy wpływu makroekonomicznego KSRR w oparciu o zapisy zawarte w rozdziale *Ramy finansowe* nie jest możliwe. Jest to konsekwencją braku informacji, które mogłyby zostać użyte jako wkład do wykorzystywanych i rozwijanych w Instytucie Badań Strukturalnych modeli gospodarki Polski, faktycznie jednak dostępne obecnie dane dotyczące finansowania KSRR uniemożliwiają przeprowadzenie rzetelnej prognozy niezależnie od przyjętej metodologii.

W okresie do 2013 r. na bezpośrednią realizację celów KSRR przeznaczone zostaną środki 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, programów współpracy transgranicznej, a także część krajowej rezerwy wykonania utworzonej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Zgodnie z przedstawionym w KSRR opisem założeń realizacji kontraktów terytorialnych, ich realizacja nie będzie w żaden sposób modyfikowała zapisów dokumentów programowych obecnej perspektywy finansowej. Część inwestycji współfinansowanych w ramach NSRO 2007-2013, np. projekty indywidualne, będą mogły zostać włączone jako przedsięwzięcia priorytetowe kontraktów jedynie, jeśli nie będzie się to wiązało z nałożeniem na beneficjentów dodatkowych zobowiązań. Oznacza to, że instrumenty zakwalifikowane formalnie jako elementy KSRR zostałyby zrealizowane nawet, gdyby Strategia ostatecznie nie weszła w życie.

Dodatkowym źródłem finansowania KSRR przed 2013 r. będą środki uwolnione w procesie terytorializacji wydatków publicznych objętych dotychczas politykami sektorowymi. Niestety nie jest obecnie znana struktura tematyczna funduszy włączonych w nurt polityki regionalnej, jedyną informacją w tym zakresie jest określony w KSRR średnioroczny poziom wydatków wynoszący 3-5 mld zł. Sumę tę trudno jednak utożsamiać z "wpływem netto" KSRR na łączną wielkość wydatków przeznaczanych corocznie na rozwój regionalny - gros działań objętych terytorializacją funkcjonuje w systemie finansów publicznych już dziś i może mieć miejsce jedynie zmiana ich dysponenta oraz modyfikacja algorytmów podziału.

Podsumowując wpływ KSRR makroekonomiczny przed 2013 r., można zaryzykować stwierdzenie, że realizacja Strategii nie wpłynie *de facto* na poziom finansowania polityki regionalnej w Polsce, choć oczywiście może przyczynić się do racjonalizacji wydatków oraz zmiany ich alokacji przestrzennej.

Zmierzenie wpływu tych zmian będzie jednak możliwe dopiero, gdy podjęte zostaną decyzje związane z ich szczegółowym kierunkiem i zakresem. W szczególności niemożliwe jest dokonanie oceny wpływu wobec braku informacji nt. wpływu KSRR na przestrzenny rozkład wydatków

Problem braku informacji w jeszcze większym stopniu dotyczy okresu programowania po 2013 r. Wynika to przede wszystkim z faktu, że debata dotycząca polityki spójności UE w kolejnej perspektywie finansowej znajduje się dopiero w początkowej fazie. Jakkolwiek zapisy KSRR wyznaczają oczekiwany poziom wydatków związanych z krajową polityką regionalną na minimum 3% PKB, brakuje jednak jakichkolwiek informacji na temat struktury tematycznej wsparcia. Na obecnym etapie przyjęcie struktury identycznej, jak w przypadku NSRO 2007-2013 wydaje się założeniem bardzo restrykcyjnym, choć jednocześnie jedynym możliwym do przyjęcia. Podobny problem związany jest z alokacją przestrzenną - przykładowo, w obliczu prawdopodobnej utraty przez woj. mazowieckie statusu regionu "konwergencyjnego", podział środków pomiędzy regiony obserwowany w obecnej perspektywie finansowej nie stanowi odpowiedniego punktu odniesienia.

Należy jednocześnie podkreślić, że, zdaniem autorów niniejszego opracowania, **rzetelna i możliwie szczegółowa prognoza makroekonomiczna KSRR jest niezwykle ważnym elementem oceny ex-ante tego dokumentu**. Powinna ona zostać przeprowadzona **gdy tylko dostępne będą wiarygodne dane dotyczące struktury tematycznej i alokacji czasowej środków** przeznaczonych na realizację Strategii.

W poniższej części opracowania, pojęto próbę przybliżonej oceny oddziaływania makroekonomicznego KSRR, na podstawie zmodyfikowanej prognozy modelu EUImpactModII dotyczącej wpływu NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013 na gospodarkę Polski.

Ramka 3. Charakterystyka modelu EUImpactMod II

Model strukturalny EUImpactMod II, stworzony został 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). Metodologia DSGE, która łączy zalety modeli ekonometrycznych i CGE jest rozwijana w Polsce przez Instytut Badań Strukturalnych, który jest największym ośrodkiem, budującym modele tej klasy. 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.

Źródło: Opracowanie własne IBS.

6.1.2 Określenie wartości docelowych wskaźników

Oszacowanie wartości docelowych wskaźników monitorowania KSRR napotyka w dużej mierze na trudności tożsame z ograniczeniami wymienionymi powyżej w kontekście założeń prognozy makroekonomicznej. Dodatkowo nakładają się to problemy związane z założeniami leżącymi u podstaw całego systemu wskaźników monitorowania (por. Rozdział 4):

- Praktycznie wszystkie z zaproponowanych w ocenianym dokumencie miar są wskaźnikami oddziaływania. Oznacza, to że zaproponowanie ich wartości docelowych musi mieć miejsce w obliczu braku informacji na temat wielkości środków przeznaczonych na poszczególne cele KSRR (wskaźniki wkładu),⁴⁵ a także planowanej struktury interwencji (wskaźnik produktu i rezultatu). W dokumencie określono bowiem jedynie bardzo szeroko potencjalny zakres tematyczny działań, który doprecyzowany zostanie dopiero na poziomie dokumentów wdrożeniowych.
- Przedmiotem oceny jest dokument horyzontalny, stworzony m.in. w celu koordynacji terytorialnego wymiaru całej polityki rozwoju. Dlatego też, instrumenty przypisane bezpośrednio do niego stanowią jedynie część, czasami niewielką, działań podmiotów publicznych mających potencjalny wpływ na osiągnięcie jego celów.⁴⁶

Wartości docelowe wskaźników monitorowania związanych z sytuacją makroekonomiczną (dynamika i struktura PKB, zatrudnienie itp.) oparto na prognozie makroekonomicznej oddziaływania KSRR. Prognoza została wykonana przy użyciu modelu EUImpactMod II, rozwijanego w Instytucie Badań Strukturalnych.

W przypadku pozostałych miar brak było nawet przybliżonych wielkości przeznaczonych środków na odpowiadające im cele, nie wspominając o przewidywanej strukturze interwencji. W takiej sytuacji wartości docelowe opracowano przy pomocy jednej z dwóch następujących metod:

- **Ekstrapolacja trendu szeregu czasowego.** Tę metodę zastosowano dla wskaźników, których dotychczasową dynamikę charakteryzował stabilny trend liniowy (por. Ramka 4),⁴⁷ oraz gdy kierunek i tempo zmian odpowiadało celom stawianym przed nową polityką regionalną. Wpływ KSRR na poziom wartości docelowych nie został określony *explicite* – założono, że planowana interwencja przyczynie się do podtrzymania trendu liniowego w latach 2010-2020. Oszacowania te należy uznać więc za punkt wyjścia, który będzie można zmodyfikować, gdy znana będzie m.in. wielkość środków włączonych w nurt polityki regionalnej dzięki procesowi terytorializacji oraz wielkość i struktura tematyczna wsparcie z funduszy strukturalnych UE w nowej perspektywie finansowej.⁴⁸

⁴⁵ Wyjątkiem są jedynie szacunki dotyczące całkowitego wolumenu środków przeznaczanych na realizację KSRR. Informacje te zostały wykorzystane w przybliżonej ocenie wpływu KSRR na sytuację makroekonomiczną, którą z kolei wykorzystano do określania wartości docelowych „makroekonomicznych” wskaźników monitorowania.

⁴⁶ Problem ten dotyczy monitorowania polityki regionalnej na całym świecie. Przykładowo Drabentstott (2005) zauważa, że zdecydowana większość wydatków faktycznie wpływających na rozwój regionalny wydatkowana jest za pośrednictwem instrumentów zorientowanych na osiągnięcie innych celów rozwojowych (w większości sektorowych).

⁴⁷ Dopasowanie trendu do danych historycznych przy pomocy współczynnika R^2 .

⁴⁸ Interaktywny arkusz z oszacowanymi wartościami wskaźników monitorowania KSRR przekazany Zamawiającemu wraz z niniejszym raportem umożliwia m.in. skorygowanie trendu liniowego w przyszłości wraz

- **Benchmarking.** Metodę tę zastosowano, gdy w danych nie zarysowywał się jednoznaczny trend, lub gdy jego dotychczasowa dynamika była z punktu widzenia polityki regionalnej nie do zaakceptowania (np. spadek lub stagnacja wartości wskaźnika, podczas gdy oczekiwano jego dynamicznego wzrostu). Założenia metody polegały na przyjęciu odpowiedniego punktu odniesienia (ang. *benchmark*) – kraju (benchmarking zewnętrzny) lub regionu (benchmarking wewnętrzny) jako źródła dla określania wartości docelowych wskaźnika w 2020.⁴⁹

Ramka 4. Szacowanie wartości docelowych przy pomocy ekstrapolacji trendu liniowego

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 , μ_i - to stała, α_i - parametr, obrazujący szybkość zmian w województwie i , a ε_{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 GUS⁵⁰ 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.

Źródło: Opracowanie własne IBS

W przypadku niektórych wskaźników, dla których wartości docelowe oparto na ekstrapolacji trendu, bardziej uzasadnione wydawać się może zastosowanie metody benchmarkingu, jednak nie zawsze było to możliwe. Po pierwsze, nie wszystkie miary monitorowania KSRR posiadają swoje odpowiedniki w międzynarodowych źródłach danych statystycznych takich jak EUROSTAT lub OECD. Po drugie, nie zawsze możliwe było zidentyfikowanie kraju, który można było wykorzystać jako odpowiedni punkt odniesienia.

z napływem dodatkowych informacji. Nie zmienia to jednak faktu, że, nawet wtedy, tego typu korekta cechować się będzie dużym stopniem arbitralności.

⁴⁹ W przypadku benchmarkingu zewnętrznego punktem odniesienia był kraj, w którym wartości wskaźnika kształtowały się początkowo na podobnym poziomie jak w obecnie w Polsce, po czym zaobserwowano istotną zmianą w pożądanym kierunku.

⁵⁰ Np. w przypadku danych nt. liczby miejsc noclegowych zmieniane były miesiące pomiaru

Ramka 5. Szacowanie wartości docelowych przy pomocy benchmarkingu

Benchmarking zewnętrzny

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.

Benchmarking wewnętrzny

W przypadku dostępności niektórych usług publicznych, wartości wskaźników w najlepiej rozwiniętych polskich regionach już teraz są bardziej korzystne niż średnia w krajach Unii Europejskiej. Dlatego też, jako wartości docelowe dla regionów najsłabszych bardziej uzasadnione wydają się zastosowanie wewnętrznego punktu odniesienia. Wartości docelowe zaproponowano w oparciu o następujący algorytm:

$$w_d = \begin{cases} w_p & \text{gdy } w_o < w_p \\ w_o & \text{w pozostałych przypadkach} \end{cases}$$

Gdzie:

w_o - oznacza wartość w chwili obecnej;

w_d - oznacza wartość docelową;

w_p - oznacza wartość progową, która jest średnią wartością wskaźnika w 5 województwach o najkorzystniejszych wartościach.

Źródło: Opracowanie własne IBS.

Odrębną grupę stanowiły wskaźniki, dla których oszacowanie wartości docelowych nie było możliwe z uwagi na problemy interpretacyjne, związane zazwyczaj z niedopasowaniem wskaźnika do zjawiska, które miał za zadanie monitorować. Miary, z których szacowania zrezygnowano, wymieniono wraz z krótkim uzasadnieniem w Tabeli 15.

Tabela 15. Problemy uniemożliwiające oszacowanie docelowych wartości wskaźników.

Wskaźnik	Problemy
Udział energii odnawialnej w produkcji energii elektrycznej ogółem	Stopień wykorzystania odnawialnych źródeł energii związany jest z indywidualną charakterystyką geograficzną poszczególnych obszarów. Oszacowanie możliwych do osiągnięcia wartości docelowych wymaga szczegółowych analiz na poziomie regionów, których przeprowadzenie wykracza znacznie poza założenia niniejszego opracowania.
Udział mieszkańców obszarów zurbanizowanych w liczbie ludności ogółem	Jak wskazano w rozdziale 4, wskaźnik ten nie jest interpretowalny w kontekście założeń KSRR.
Frekwencja w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego w 2006	Wartości wskaźnika zależą od dużej liczby czynników, na które KSRR nie ma wpływu. Ponadto, ze względu na brak odpowiednich szeregów czasowych, nie jest możliwa prognoza wartości docelowych na podstawie ekstrapolacji trendu.
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych	Wskaźnik nie jest w kontekście celów KSRR interpretowalny. W teorii ekonomii brakuje bowiem merytorycznych podstaw wskazujących na przybliżoną ścieżkę zmian tego wskaźnika wraz z bogaceniem się społeczeństwa. Ponadto, instrumenty KSRR mają (bardzo niewielki) wpływ jedynie na jeden z czynników wpływających na wartości tego wskaźnika, mianowicie oddziałuje na poziom dochodów z pracy poprzez stymulowanie aktywności gospodarczej. Wiele z pozostałych kanałów oddziaływania (np. redystrybucyjność systemu podatkowego) funkcjonuje niezależnie od narzędzi polityki regionalnej.
Liczba powiatów, w których stopa bezrobocia rejestrowanego przekracza o 50% stopę bezrobocia w województwie	Szeroką listę zastrzeżeń wobec wskaźnika przedstawiono w rozdziale 4. W szczególności, polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju dopuszcza przejściowe pogłębianie wewnątrzregionalnego zróżnicowania rozwoju gospodarczego.
Stopień wykorzystania miejsc noclegowych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania	Na wartości wskaźnika wpływa wiele czynników, które nie zależą od polityki regionalnej, takich jak pogoda, atrakcyjność turystyczna czy koniunktura gospodarcza. Dane Eurostat wskazują, że w krajach o większym potencjale turystycznym (takich jak Hiszpania, Francja, Włochy czy Grecja) wartości indeksu są znacznie wyższe niż w Polsce; z kolei w krajach mniej atrakcyjnych kształtują się one na podobnym poziomie.
Wyniki egzaminów na zakończenie szkoły podstawowej, testów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych	Wyniki egzaminów na zakończenie szkoły podstawowej, testów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych nie są porównywalne pomiędzy rocznikami.
Międzygałęziowa dostępność transportowa	Oszacowanie wartości docelowych wymagałoby dostępu do szczegółowej metodologii i narzędzi badawczych stosowanych przez PAN.

Źródło: Opracowanie własne IBS.

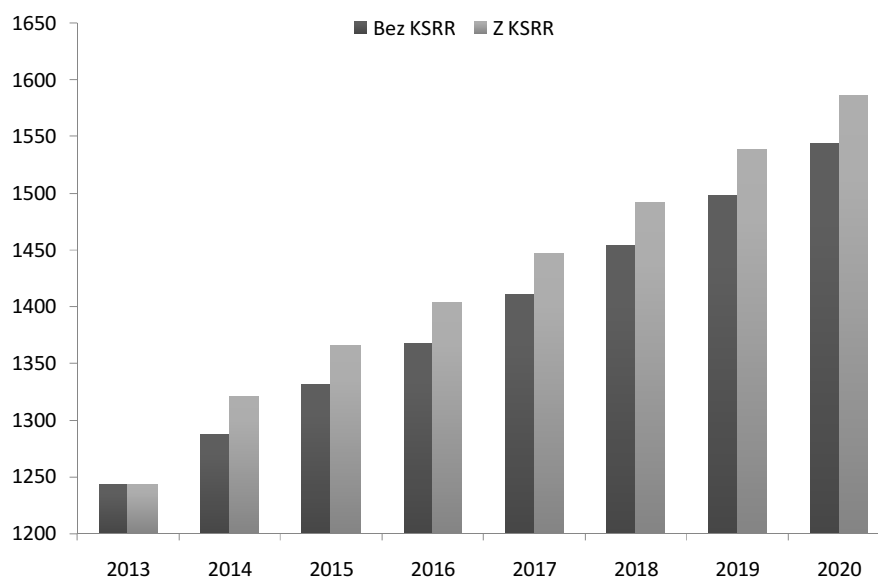
6.2 Szacunkowy wpływ makroekonomiczny

Zgodnie z powyższymi zastrzeżeniami, nie należy spodziewać się wygospodarowania dodatkowych środków z tytułu realizacji KSRR aż do 2013 r. włącznie. Po tym roku, na potrzeby niniejszej prognozy przyjęto, że każdego roku napływ dodatkowych środków będzie stanowić 3 proc. PKB.⁵¹ Przekłada się to na środki o 14 proc. większe co do średniorocznego poziomu napływu środków w ramach NSRO 2007-2013.

Należy oczywiście pamiętać, że KSRR obok umożliwienia napływu dodatkowych środków powinno przyczynić się także do zwiększenia efektywności ich wydatkowania, jak też bardziej dopasowanej do potrzeb rozwojowych Polski struktury wsparcia. Niemniej jednak, z uwagi na brak informacji na temat zmiany względnej alokacji na poszczególne tematyczne kierunki interwencji, przyjęte zostało założenie o proporcjonalności oddziaływania (stałości struktury nakładów) NPR i NSRO oraz KSRR. Konsekwencją tego założenia jest to, że wpływ KSRR powinien być kierunkowo zbliżony do wpływu NSRO (i NPR). W szczególności, wpływ KSRR oznaczać będzie podtrzymanie, a nawet zwiększenie pozytywnego wpływu NSRO na poziom PKB. W sumie, w okresie 2014-2020, oznaczałoby to zakumulowane PKB większe o ponad 262 miliardy zł (w cenach z 2010 roku).

⁵¹ Zgodnie z założeniami podanymi w rozdziale *Ramy finansowe*.

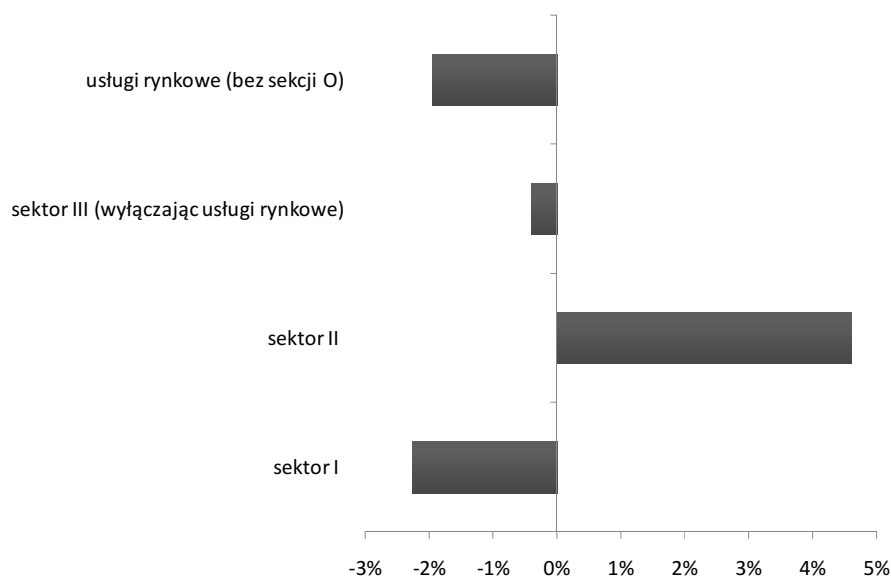
Wykres 1. Porównanie poziomu PKB (w miliardach złotych, w cenach z 2000 roku) w przypadku realizacji i braku realizacji KSRR.



Źródło: Opracowanie własne IBS.

Wpływ KSRR na gospodarkę Polski nie będzie równomierny. W szczególności, najsilniej realizacja strategii wpłynie na II sektor (to jest przemysł i budownictwo), powodując tym samym wzrost jego udziału w strukturze zatrudnienia. Nie oznacza to jednak, że wpływ na sektor I oraz III (w tym usługi rynkowe) będzie ujemny.

Wykres 2. Zmiany w strukturze zatrudnienia dzięki realizacji KSRR.



Źródło: Opracowanie własne IBS.

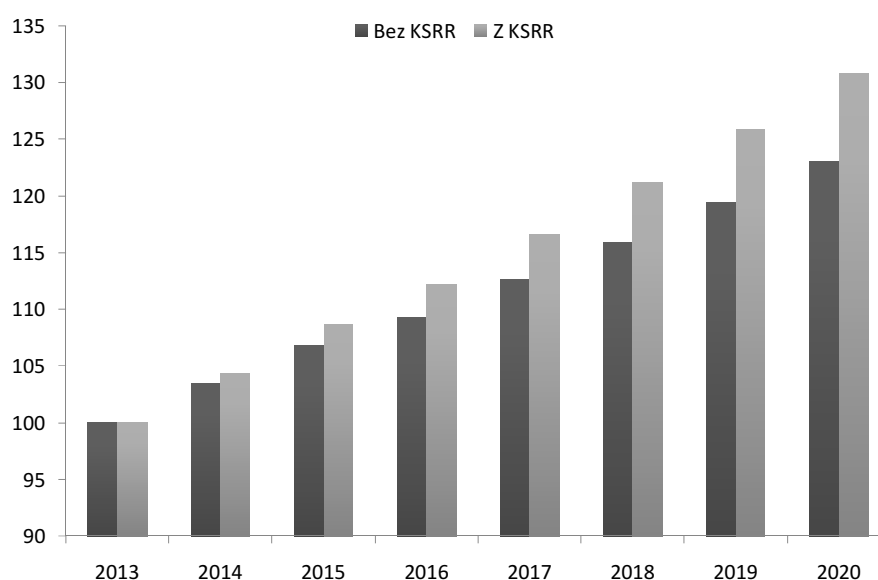
Co więcej, udział w tworzeniu wartości dodanej usług rynkowych wzrośnie o 0,4 proc. Wynika to z ponadprzeciętnego wpływu na produktywność pracy – ta wzrośnie, dzięki realizacji KSRR, o ponad

3 proc. (podczas gdy w gospodarce ogółem o 2,4 proc., w I sektorze o 1,6 proc., w II o 2,1 proc.). Ponadto, dzięki KSRR:

- Wskaźnik zatrudnienia w okresie 2014-2020 zwiększony będzie o 0,37 punktu procentowego,
- Stopa bezrobocia będzie niższa o 0,06 punktu procentowego,
- Nakłady brutto na środki trwałe (interpretowane jako inwestycje brutto) zostaną zwiększone o od 8,25 proc. w roku 2014 do 8,31 proc. w roku 2020,
- Średni poziom zróżnicowań wielkości PKB na mieszkańca wg województw (tradycyjna miara niespójności) zmniejszony zostanie o 0,67 proc.

Pozytywny wpływ KSRR na tradycyjnie rozumianą spójność można także obserwować we wpływie na dynamikę PKB *per capita* w województwach Polskich Wschodniej.

Wykres 3. Porównanie poziomu PKB w Polsce Wschodniej (rok 2013 = 100) w przypadku realizacji i braku realizacji KSRR.



Źródło: Opracowanie własne IBS.

6.3 Oszacowanie docelowych wartości wskaźników monitorowania

Tabela 16. Wartości docelowe wskaźników monitorowania osiągnięcia celów KSRR

Nazwa wskaźnika	Przekrój terytorialny	Wpływ KSRR	Metodologia szacowania	Wartość w roku bazowym ⁵²	Wartość w roku docelowym (2020)
Wskaźniki monitorowania celu strategicznego KSRR					
PKB per capita (w PPS) UE-27=100	Polska, NTS 2	niewielki	EIM ⁵³	52,3	74,11
PKB per capita (w cenach bieżących) -Polska=100 -Rok poprzedni=100	NTS 2, NTS 3	niewielki	EIM	24758	42418
Wskaźnik zatrudnienia (udział pracujących w ogólnej liczbie ludności w wieku 15-64 lata)	UE-27, Polska, NTS 2	niewielki	EIM	64,9	64,42
Wskaźniki monitorowania celu 1 KSRR					
Wydajność pracy (Wartość Dodana Brutto na 1 pracującego) ogółem i według sektorów gospodarki (rolnictwo, przemysł, usługi)	NTS 2	niewielki	EIM	67,54	137,60
Struktura wartości dodanej brutto według rodzajów działalności (rolnictwo, przemysł, budownictwo, usługi)	NTS 2	niewielki	EIM		
- udział rolnictwa				4,28%	3,30%
- udział przemysłu				30,84%	31,76%
- udział usług				64,88%	64,94%
Udział ludności w wieku 15-64 z wykształceniem wyższym w ludności	NTS 2	średni	ekstrapolacja trendu	16,50	24,41
Absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem)	NTS 2	duży	benchmark (Hiszpania)	18%	27%
Uczestnictwo polskich zespołów badawczych w Programach Ramowych Wspólnoty Europejskiej:	NTS 2	duży	benchmark (Hiszpania)	183,00	804,09
- liczba zespołów badawczych				1600	4066
- wartość przyznanych grantów ⁵⁴				183,00	804,09
Relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB w %	NTS 2	duży	EIM	21,56%	18,79%
Nakłady ogółem na B+R w % PKB, w tym ponoszone przez:	NTS 2	duży	benchmark (Hiszpania)	0,57%	1,35%
- sektor przedsiębiorstw,				0,17%	0,74%
- sektor rządowy,				0,20%	0,25%
- sektor szkolnictwa wyższego				0,19%	0,36%
Udział zatrudnionych w B + R w zatrudnionych ogółem	NTS 2	duży	benchmark (Hiszpania)	0,80%	1,36%
Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych (w przemyśle i usługach) wg rodzajów wprowadzonych innowacji (nowe lub istotnie ulepszone produkty, nowe lub istotnie ulepszone dla rynku produkty, nowe lub istotnie ulepszone procesy)	NTS 2	średni	benchmark (Hiszpania)	15,55	24,83
- sektor usług			benchmark (Hiszpania)	15,55	24,83
-sektor przemysłu			benchmark (Hiszpania)	21,27	36,97
Udział energii odnawialnej w produkcji energii elektrycznej ogółem	NTS 2	niewielki	określono w KSRR	2%	15%
Udział mieszkańców obszarów zurbanizowanych w liczbie ludności ogółem (definicja: obszary zurbanizowane to obszary o gęstości zaludnienia mierzonej liczbą mieszkańców gminy na km ² ≥ 200 osób	NTS 2	niewielki	-	55%	-

⁵² W 2007 lub 2008 roku w zależności od dostępności danych.

⁵³ EUImpactMod II.

⁵⁴ Brak danych na ten temat na poziomie województw.

na km ²)					
Liczba podmiotów zaliczanych do III sektora (fundacje, stowarzyszenia, organizacje społeczne) na 1000 mieszkańców	NTS 2	pomijalny	ekstrapolacja trendu	2,48	4,45
Frekwencja w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego w 2006	NTS 2	pomijalny	-	39,56%	-
Połączenie miast wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami	Kraj	średni	określono w KSRR	4/16	10/16
Połączenie miast wojewódzkich liniami kolejowymi zmodernizowanymi co najmniej do maksymalnej prędkości kursowania pociągów pasażerskich rzędu 160 km/h	Kraj	średni	określono w KSRR	10/16	16/16
Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich	NTS 2	niewielki	określono w KSRR	59%	75%
Wskaźniki monitorowania celu 2 KSRR					
Udział ludności podregionów (NTS 3), w których PKB per capita w cenach bieżących jest mniejsze niż 75% średniej krajowej z ostatnich trzech lat	NTS2/ NTS3	niewielki	EIM	50,14%	45,70%
Nominalne dochody w sektorze gospodarstw domowych na 1 mieszkańca Wskaźnik realnego wzrostu dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych	NTS 2	niewielki	EIM ⁵⁵	1045,52	1329,34
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych	NTS 2	średni	-	17,00	-
Struktura pracujących wg sektorów gospodarki (rolnictwo, przemysł, usługi)	NTS 2	niewielki	EIM ⁵⁶		
- udział pracujących w rolnictwie				13,96%	5,86%
- udział pracujących w przemyśle				31,87%	32,94%
- udział pracujących w usługach				54,11%	61,20%
Stopa bezrobocia wg BAEL	NTS 2	niewielki	EIM	7,12%	7,34%
Liczba powiatów, w których stopa bezrobocia rejestrowanego przekracza o 50% stopę bezrobocia w województwie	NTS 4	niewielki	utrzymanie obecnego poziomu	112	112
Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w systemie REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (15-64 lata)	NTS 4	niewielki	ekstrapolacja trendu	143,89	192,97
Liczba ludności Rok poprzedni=100	NTS 4	pomijalny	prognozy GUS	38115641	37829889
Stopień wykorzystania miejsc noclegowych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania	NTS 2	pomijalny	-	37,59	-
Miejsca noclegowe w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania (rok poprzedni = 100)	NTS 2	niewielki	ekstrapolacja trendu	381604	451701
Wskaźniki monitorowania dostępu do usług publicznych					
Edukacja					
odsetek dzieci w wieku lat 3-5 objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) w tej grupie wiekowej ogółem,	NTS 4	średni	benchmark (najlepsze kraje UE)	51%	85%
liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na 1 komputer z dostępem szerokopasmowym	NTS 4	niewielki	benchmark	20,91	10,00
wyniki egzaminów na zakończenie szkoły podstawowej, testów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych	NTS 4	niewielki	-	27,07	-
odsetek osób w wieku 25-64 lat uczestniczących w kształceniu ustawicznym	NTS 4	średni	benchmark (najlepsze kraje UE)	4,7	10
Ochrona zdrowia					

⁵⁵ W tym przypadku wartości docelowe uzyskano poprzez uzależnienie ich od nominalnego PKB. N\ poziomie województw współczynnik korelacji wynosi 91%, w związku z tym takie podejście jest uzasadnione. Na podstawie danych historycznych stworzony został prosty model regresji o postaci: $y_{it} = \mu_i + \alpha_i X_{it} + \varepsilon_{it}$, w którym zmienną objaśnianą był nominalny dochód w gospodarstwach domowych, a objaśniającą Produkt Krajowy brutto *per capita*.

⁵⁶ W razie problemów z obliczeniem wartości wskaźnika, wynikających z modelu EU Impact Mod II, zastosowane zostanie przedłużanie trendu.

Umieralność niemowląt na 1000 urodzeń żywych	NTS 4	niewielki	benchmark (najlepsze kraje UE)	5,6	3
liczba mieszkańców na ambulatoryjny zakład opieki zdrowotnej	NTS 4	średni	benchmark wewnętrzny	2568	2239
dostępność do lekarzy specjalistów oraz usług specjalistycznych	NTS 4	niewielki		-	-
liczba lekarzy na 10000 mieszkańców	NTS 4	niewielki	benchmark wewnętrzny	40,49	46,92
Usługi transportu zbiorowego i komunikacyjne					
dostęp do ośrodków powiatowych przy wykorzystaniu transportu zbiorowego	NTS 4	niewielki	-	-	-
Międzygałęziowa dostępność transportowa	NTS 4	średni	-	-	-
Dostępność usług e-government on-line (jako % z 20 podstawowych usług)	NTS 2	niewielki	benchmark (najlepsze kraje UE)	33%	100%
Usługi komunalne i związane z ochroną środowiska					
odsetek ludności korzystającej z instalacji kanalizacyjnej	NTS 4	średni	benchmark (Francja) ⁵⁷	61	80
odsetek ludności objętej systemami zbiórki odpadów komunalnych	NTS 4	średni	-	-	-
Usługi kulturalne					
średnia liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach	NTS 4	średni	benchmark wewnętrzny	0,88	1,13

⁵⁷Ze względu na brak danych dla Hiszpanii, zdecydowano się uwzględnić Francję, która jest krajem o podobnej gęstości zaludnienia, co w Polsce (108 osób/km²).

7 Podsumowanie i rekomendacje

Podstawowy problem związany z oceną Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego polega na jej **nie w pełni określonym miejscu wśród dokumentów określających porządek prawny w systemie zarządzania rozwojem Polski**. Dotyczy to w szczególności relacji pomiędzy poszczególnymi politykami sektorowymi oraz polityką regionalną – określone zostały one jako funkcjonalne, jednocześnie jednak KSRR przypisuje się rolę koordynacji działań publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu. Wobec braku instrumentów koordynacji po stronie MRR, funkcjonowanie całego systemu w praktyce zależy w dużej mierze od dobrej woli i dojrzałości aktorów pośrednio i bezpośrednio zaangażowanych we wdrażanie krajowej polityki regionalnej. Wiele wskazuje na to, że autorzy KSRR zdawali sobie z tych problemów sprawę zakładając stosunkowo niewielką pulę środków, którą uda się wynegocjować w procesie terytorializacji wydatków publicznych. Trzeba więc pogodzić się z faktem, że istotna część działań podmiotów publicznych nominalnie skierowanych na realizację celów KSRR będzie *de facto* wdrażana niezależnie od niej. Jakkolwiek nie zastąpi to zmian w systemie prawnym, podczas opracowywania ostatecznej wersji KSRR warto zwrócić uwagę na maksymalne wyeksponowanie jej potencjalnych „punktów styczności” z politykami sektorowymi, co może w przyszłości znacznie ułatwić negocjacje z poszczególnymi resortami.

Drugim nie w pełni doprecyzowanym zagadnieniem jest **poziom „regionalizacji” Strategii**. W sferze narracyjnej dokumentu wielokrotnie pojawia się, w różnej formie, stwierdzenie, że nowa polityka regionalna powinna odwoływać do endogenicznych potencjałów poszczególnych regionów (terytoriów). Brakuje jednak propozycji mechanizmu który umożliwiłby identyfikację tego typu regionalnych specjalizacji. W wersji KSRR z września 2009 r. znalazła się lista endogenicznych potencjałów zaproponowanych przez poszczególne samorządy wojewódzkie. Każdy z nich opracowany został według odmiennych założeń, miejscami wręcz można było odnieść wrażenie, że postawione tezy miały raczej charakter nie poprzedzonego głębszą analizą myślenia życzeniowego. W pełni uzasadnione wydaje się więc przeprowadzenie na poziomie centralnym projektu badawczego, który doprowadziłby do określenia specjalizacji polskich regionów, także w wymiarze dynamicznym. Tego typu opracowanie będzie bardzo użyteczne dla strony rządowej m.in. podczas negocjacji kontraktów terytorialnych. Wraz ze zidentyfikowaniem indywidualnych potencjałów i, tym samym, barier występujących w poszczególnych regionach warto dopuścić także możliwość większego uelastycznienia warunków brzegowych w procesie negocjacji kontraktów, aby możliwe było wspieranie „indywidualnych obszarów problemowych”.

Rezygnację z **diagnozy społeczno-gospodarczej** w wersji dokumentu ze stycznia 2010 r. należy uznać za decyzję kontrowersyjną. Pomimo pewnych merytorycznych i redakcyjnych niedociągnięć, diagnoza stanowiła merytoryczne uzasadnienie KSRR, w tym w szczególności służyła racjonalizacji identyfikacji takich, a nie innych wyzwań rozwojowych stojących przed krajową polityką regionalną. Dlatego też, rekomendować należy przywrócenie tego elementu w ostatecznej wersji dokumentu po jego modyfikacji według zaproponowanych w rozdziale 3 wytycznych. Warto rozważyć połączenie ponownej redakcji zapisów diagnozy społeczno-gospodarczej z proponowanym wcześniej badaniem endogenicznych potencjałów polskich regionów.

Zaproponowana lista jedenastu **wyzwań rozwojowych** w pełni odpowiada regionalnemu wymiarowi problemów przed którymi stoi obecnie polska polityka rozwoju. Należy jednak pamiętać o bardzo zróżnicowanym stopniu „terytorializacji” poszczególnych wyzwań – w przypadku niektórych z nich, takich jak te dotyczące kapitału społecznego, czy też wyzwań klimatycznych, instrumenty, którymi

potencjalnie dysponuje krajowa polityka regionalna są bardzo ograniczone. Warto także zwrócić uwagę na występowanie współzależności pomiędzy poszczególnymi wyzwaniami.

Sposób sformułowania **celu strategicznego** KSRR, podobnie jak założenia **celów szczegółowych** należy ocenić pozytywnie – we właściwy sposób odnoszą się one do większości ogólnych zasad nowej polityki regionalnej. Aby zachować maksymalną przejrzystość dokumentu oraz właściwie skonstruować instrumenty wdrożeniowe, warto rozważyć modyfikację celów szczegółowych w następujących kierunkach:

- W przypadku **celu 1**, wskazane jest odejście od rozłącznego i zupełnego podziału instrumentów wsparcia na część „przestrzenną” i „tematyczną”. Dotychczasowa linia demarkacyjna powinna określać raczej dwa wymiary opisu narzędzi wsparcia w ramach krajowej polityki regionalnej: wymiar przestrzenny określać powinien obszary strategicznej interwencji, natomiast wymiar tematyczny wskazywać na jej proponowane kierunki. Taka modyfikacja podkreśli horyzontalny charakter dokumentu, a także ułatwi koordynację działań z politykami sektorowymi.
- W przypadku **celu 2**, pamiętać należy o możliwie precyzyjnym tematycznym i przestrzennym wyodrębnieniu obszarów problemowych. Aby doprecyzowane na poziomie dokumentów wdrożeniowych instrumenty wsparcia faktycznie eliminowały bariery rozwojowe, delimitacja powinna opierać się na kryteriach analitycznych i odnosić się do wybranych zjawisk społeczno-gospodarczych. Co do zasady powinno się więc odejść od wyodrębniania obszarów problemowych jedynie na podstawie kryteriów administracyjnych.
- W przypadku **celu 3**, warto zwrócić uwagę na możliwe precyzyjny podział na tematyczne „podcele”, a także na konieczność kwantyfikacji planowanych kierunków działań, co z uwagi na ich charakter jest zadaniem niezwykle trudnym.

Duży rozmach tematyczny, z jakim nakreślono założenia celów 1 i 2, niesie ryzyko niespełnienia w praktyce zasady koncentracji środków. Należy mieć to na uwadze podczas tworzenia dokumentów wdrożeniowych, które szczegółowo określać będą instrumenty wsparcia oraz przyporządkanie im środków finansowych. W przypadku wszystkich trzech celów szczegółowych powinno się także zwrócić szczególną uwagę na konieczność dopasowania odpowiednich, w pełni interpretowalnych w kontekście planowanych działań kierunkowych, wskaźników.

Abstrahując od problemów związanych z umiejscowieniem KSRR w nowym systemie dokumentów strategicznych, propozycje zawarte w rozdziale poświęconym **systemowi realizacji** ocenić należy pozytywnie. Szczególnie należy pokreślić zaangażowanie w proces programowania i realizacji polityki regionalnej szerokiej grupy instytucji, które będzie możliwe dzięki zastosowaniu ramowego instrumentu koordynującego w postaci kontraktu terytorialnego. Wydaje się, że jest to duży krok w kierunku budowy w Polsce wieloszczeblowego systemu zarządzania polityką regionalną. Pochwalić trzeba także wyeksponowanie w KSRR roli strategicznej dyskusji na temat trendów rozwojowych i efektywności wykorzystywanych instrumentów opartej na rozbudowanym zapleczu merytorycznym.

8 Bibliografia

Drabenstott, M. (2005), *A review of the Federal Role in Regional Economic Development*, Center for the Study of Rural America, Federal Reserve Bank of Kansas City, www.kc.frb.org/regionalaffairs/Regionalstudies/FederalReview_RegDev_605.pdf (dostęp: luty 2010).

Dziemianowicz, W., Łukomska, J., (2009), *Analiza obszarów i propozycja kierunków strategicznej interwencji wobec miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcza*, Geoprofit.

Halamska, M., (2007), *Regionalne zróżnicowanie rozwoju wsi*, w: Gorzelak, G. (red), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007 r.

Komisja Europejska/KE (1999), *Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology, The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Papers*, Working Paper 3, Bruksela.

Komisja Europejska/KE, (2007a) , *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej/MPiPS (2006),*Instytucjonalna obsługa rynku pracy 2004/2005/2006*, <http://psz.praca.gov.pl/>

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego/MRR, (2007), *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Warszawa, listopad 2007.

OECD (2001), *Territorial Outlook. Territorial Economy*, OECD, Paryż.

OECD (2006a), *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, OECD, Paryż.

OECD (2007), *Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development*, OECD Publishing, Paryż.

OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland*, OECD, Paryż.

OECD (2009a), *Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paryż.

OECD (2009b), *Governing Regional Development Policy. The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paryż.

UNDP (2007), *Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.

World Bank/WB, (2008), *World Development Report 2009 - Reshaping Economic Geography*.

Yuill, C., Ferry, M., Gross, T. (2007), *Review, Revision, Reform: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway*, EoRPA Paper 07/01

9 Lista załączników

Załącznik 1. Szczegółowe oszacowania wskaźników

Załącznik 2. Tabela rekomendacji

Załącznik 3. Szczegółowa ocena wskaźników monitorowania celów KSRR

Załącznik 4. Metodologia badań jakościowych

Załącznik 5. Recenzje ekspertów