

Ministerstwo Gospodarki i Pracy

**Projekt
Narodowej Strategii
Rozwoju Regionalnego
na lata 2007–2013**

**zaakceptowany przez Radę Ministrów
w dniu 6 września 2005 r.**



Warszawa, wrzesień 2005

Ministerstwo Gospodarki i Pracy
Departament Polityki Regionalnej
www.nsrr.gov.pl
nsrr@nsrr.gov.pl

Łamanie i druk: ZWP MGIP. Zam. 1622/05

Spis treści

Wstęp	5
I. Zasady polityki regionalnej państwa	7
II. Sytuacja społeczno-ekonomiczna kraju i województw	9
Tendencje demograficzne	9
Sytuacja makroekonomiczna Polski na tle Unii Europejskiej	11
Zróżnicowania międzyregionalne – stan i trendy	16
III. Problemy regionalne Polski – syntetyczna diagnoza	33
Polaryzacja terytorialna	33
Zagrożenie marginalizacją	34
Kształtowanie się obszarów metropolitalnych	34
Restrukturyzacja gospodarcza, społeczna i przestrzenna	35
IV. Uwarunkowania rozwoju regionalnego Polski	36
Wzrost i konkurencyjność	36
Zatrudnienie	38
Innowacyjność polskich regionów	38
Społeczeństwo informacyjne	39
Polityka rozwoju miast	40
Spójność funkcjonalna polskiej przestrzeni	41
Specjalizacja regionalna	42
Wyrównywanie szans rozwoju województw	42
Zapewnienie zrównoważonego charakteru procesów rozwojowych	43
Inne uwarunkowania rozwoju regionalnego Polski	44
V. Strategiczne cele polskiej polityki regionalnej na lata 2007–2013	45
1. Cel kierunkowy: Większa konkurencyjność województw	46
2. Cel kierunkowy: Większa spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna	49
3. Cel kierunkowy: Szybszy wzrost – wyrównywanie szans rozwojowych	57
VI. System realizacji polityki regionalnej	61
Nowy system realizacji Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego	61
Organizacja programów operacyjnych	62
Instrumenty współpracy między rządem a samorządem województwa	71
VII. Monitoring i ocena wdrażania NSRR	72
VIII. Zmiany organizacyjne i prawne dla prawidłowego wdrożenia NSRR	76
Przebudowa kontraktów wojewódzkich – Kontrakty regionalne	76
Rola wojewody	78
Konieczność wzmocnienia samorządów województw	79
Zmiany w systemie finansowym	81
IX. Finansowanie NSRR	83
Źródła finansowe i ukierunkowanie podziału środków	83
Proponowany algorytm	84

X. Wskaźniki monitoringu i oceny NSRR	87
Zestaw wskaźników do NSRR na lata 2007–2013	87
Załącznik – Opis kierunków działań w priorytetach drugiego celu kierunkowego NSRR	93
Priorytet 2.1. Budowa ponadwojewódzkich kompleksowych struktur funkcjonalno-przestrzennych i gospodarczych	93
Priorytet 2.2. Przekształcenia społeczne i gospodarcze na obszarach problemowych	96
Priorytet 2.3. Zwiększenie zdolności migracyjnych i mobilności przestrzennej ludności	98
Priorytet 2.4. Zachowanie i wykorzystanie dziedzictwa kulturowego, przyrodniczego oraz rozwój turystyki	100
Priorytet 2.5. Poszerzenie perspektyw rozwoju gospodarczego dla regionów wschodniej Polski	102
Priorytet 2.6. Rozwój współpracy terytorialnej	104
Spis ekspertyz do NSRR	107

WSTĘP

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR) jest jednym z trzech – obok Narodowego Planu Rozwoju (NPR) oraz Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) – strategicznych dokumentów planistycznych, które określają kierunki rozwoju Polski i jej regionów w latach 2007–2013, na kiedy to Unia Europejska zapowiedziała nowy okres finansowania. Strategia ta wymienia główne problemy rozwoju regionalnego kraju oraz wskazuje na kierunki ich rozwiązywania. Wyznacza także główne cele rozwoju regionalnego, które będą realizowane przez rządową politykę regionalną, i które powinny zostać uwzględnione przez władze samorządu wojewódzkiego w ich programowaniu rozwoju regionów. Ustalenia NSRR powstające przy współudziale przedstawicieli samorządów wojewódzkich z uwzględnieniem regionalnych różnicowań znajdują odbicie i rozwinięcie w strategiach rozwoju województw. NSRR wskazując najważniejsze kierunki rozwoju regionów, daje rękojmię ich realizacji samorządom wojewódzkim. NSRR 2007–2013 konkretyzuje jednocześnie ustalenia zawarte w Długofalowej Strategii Rozwoju Regionalnego (DSRR).

Procesy rozwoju regionalnego są procesami długotrwałymi, zachodzącymi w ciągu wielu lat (obserwując polską przestrzeń można mówić nawet o cyklach sekularnych). Jeszcze wolniejszym niż rozwój regionalny tempem zmian charakteryzują się przemiany struktury przestrzennej kraju i jej relacji z przestrzenią europejską. Dlatego też KPZK jest opracowywana na okres dłuższy niż NSRR, czyli do 2025 r. Obydwa te ujęcia – regionalne i przestrzenne – choć ściśle współzależne, mają jednak odmienne profile zarówno merytoryczne, jak i organizacyjno-instytucjonalne:

- „rozwój regionalny” to zarówno rozwój całego kraju uwzględniający jego regionalne różnicowania, jak i rozwój poszczególnych regionów. W obydwu tych płaszczyznach występują podmioty regionalne – władze samorządu wojewódzkiego, które z przypisanymi im uprawnieniami prowadzą własną politykę rozwoju, wchodząc w interakcje z organami państwa na szczeblu centralnym – rządem, który prowadzi politykę regionalną państwa – oraz z podmiotami samorządu lokalnego odpowiedzialnymi za politykę rozwoju lokalnego (głównie gminami, bowiem powiaty są prawie pozbawione możliwości prowadzenia tej polityki). Cele i instrumenty regionalnego rozwoju kraju i rozwoju województw odnoszą się więc do określonego, wyodrębnionego obszaru i są realizowane przez wyraźnie określony podmiot władzy publicznej. Cele te dotyczą głównie procesów społecznych i ekonomicznych, co określa również instrumentarium, za pomocą którego podmiot realizujący te cele stara się je osiągać;
- w ujęciu przestrzennym nie jest możliwe wydzielenie jednego podmiotu odpowiedzialnego za kształtowanie struktury przestrzennej, gdyż jest ona kształtowana przez decyzje podejmowane na różnych szczeblach zarządzania samorządu terytorialnego, głównie przez polityki przestrzenne, które one prowadzą. Cele strategii „przestrzennych” odnoszą się w dominującej mierze do sfery przestrzennego zagospodarowania, z czego wynikają właściwe tym celom instrumenty i środki ich realizacji. NSRR nie powinna ich powtarzać, są one bowiem zawarte w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Jednakże sfera planowania przestrzennego i sfera planowania regionalnego powinny być ze sobą ściśle powiązane.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego ma następujące zadania:

- a. Określenie głównych problemów rozwoju regionalnego kraju i wskazanie, jakie są możliwości ich rozwiązania oraz jak ich rozwiązywanie może wspierać procesy rozwoju zarysowane w NPR 2007–2013.
- b. Określenie celów polityki regionalnej rządu, sposobów jej realizowania oraz podstaw finansowania.

- c. Wskazanie na regionalne uwarunkowania realizacji sektorowych programów horyzontalnych oraz określenie sposobów ich koordynacji przez politykę regionalną państwa.
- d. Wskazanie na związki polityki regionalnej i polityki przestrzennego zagospodarowania państwa oraz określenie realizacyjnych i finansowych relacji między tymi politykami.
- e. Określenie zasad rozdziału środków na regionalne programy operacyjne realizowane w poszczególnych województwach.
- f. Określenie priorytetów, jakimi powinny kierować się samorządy województw w formułowaniu swoich polityk rozwoju regionów, które mają być finansowane w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO).
- g. Określenie sposobu przygotowywania RPO oraz ich uzgadniania.
- h. Wskazanie na konieczne zmiany w warstwie regulacyjnej oraz w szeroko rozumianym otoczeniu rozwoju regionalnego i polityki regionalnej, których wprowadzenie jest konieczne dla osiągnięcia zakładanych celów i stosowania założonych instrumentów.

Prezentowana NSRR uwzględnia rozwiązania przyjęte w projekcie NPR 2007–2013. Wspólny dla obu dokumentów jest zatem proponowany pakiet zmian instytucjonalno-prawnych oraz instrumentów finansowych.

I. ZASADY POLITYKI REGIONALNEJ PAŃSTWA

Polityka regionalna państwa jest jednym z najważniejszych instrumentów polityki gospodarczej rządu, łączącym i koordynującym szereg działań sektorowych państwa. Polityka regionalna państwa wspiera w pierwszym rzędzie te kierunki rozwoju, które są istotne z punktu widzenia długofalowego rozwoju całego kraju. Jednocześnie wspiera politykę rozwoju prowadzoną przez samorządy województw – o ile jest ona istotna z punktu widzenia całego państwa lub stanowi priorytetowy kierunek rozwoju dla danego województwa, zapewniający rozwiązanie kluczowych problemów rozwojowych i poprawiający jego konkurencyjność gospodarczą. Polityka regionalna państwa wpływa na działania podejmowane w układach sektorowych, co pozwala na harmonizację tych działań i zapewnienie ich komplementarności w układach terytorialnych.

Polityka regionalna państwa powinna być prowadzona w myśl klarownie określonych zasad, które organizują jej przebieg, poczynając od określania celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, monitorowanie i ocenę wyników.

Polityka regionalna państwa kieruje się następującymi zasadami:

- **Subsydiarności**, oznaczającą, że polityka regionalna państwa ma charakter uzupełniający i pomocniczy wobec działań podejmowanych przez samorządy województw. Działania polityki regionalnej państwa powinny więc wspierać politykę rozwoju prowadzoną przez samorządy województwa, a nie zastępować lub dublować tę politykę. Oznacza to w rezultacie wprowadzenie bardziej zdecydowanych działań w zakresie decentralizacji systemu finansów publicznych, wprowadzenie sprawniejszych instytucji i procedur koordynujących politykę rządu i polityki regionalne samorządów województw, a także przekazywanie podmiotom samorządowym do realizacji niektórych komponentów programów operacyjnych rządu lub „obudowywanie” takich programów ściśle z nimi zintegrowanymi programami.
- **Wspierania endogenicznego rozwoju**, mówiącą, iż działania polityki regionalnej państwa powinny w pierwszej kolejności zmierzać do pobudzenia własnego potencjału województw, czyli pobudzania ich siły konkurencyjnej na wewnętrznych czynnikach wzrostu, przełamywania strukturalnych problemów gospodarczych i społecznych województw, pobudzania aktywności społecznej i sprawności działania administracji publicznej w województwach. Polityka regionalna państwa powinna więc opierać się na wewnętrznych czynnikach rozwoju, a nie jedynie na zewnętrznej redystrybucji dochodu utrwalającej zachowania typu „wyuczona bezradność” (strategia rent seeking).
- **Powszechności rozwoju**, zgodnie z którą rozwój kraju powinien dokonywać się dzięki rozwojowi wszystkich jego województw, nie zaś tylko niektórych, najwyżej konkurencyjnych. Spełnianiu tej zasady sprzyja wzmocnienie systemu terytorialnego o silnych wewnętrznych powiązaniach kooperacyjnych, zmierzającego do większej spójności przestrzennej, gospodarczej i społecznej. Możliwie pełne wykorzystanie zasobów wewnętrznych wszystkich województw może być ważne nie tylko dla konkurencyjności poszczególnych obszarów, ale również dla konkurencyjności kraju w wymiarze międzynarodowym. Premiowane powinny być także takie rozwiązania instytucjonalne, które sprzyjają kooperacji i wymianie doświadczeń między regionami, a także solidarności międzyregionalnej w rozwiązywaniu problemów regionalnych ważnych z punktu widzenia rozwoju całego kraju.
- **Rozwoju długofalowego**, według której celem polityki regionalnej państwa jest inicjowanie trwałych procesów rozwojowych w województwach. Oznacza to przyjęcie jako zasady długofalowego planowania strategii rozwoju regionalnego (w horyzoncie 20–25 lat) i oparcia polityk publicznych na takich właśnie strategiach. Ponadto, działania zmierzające do rozwoju regionalnego powinny opierać się na wieloletnim planowaniu finansowym i inwestycyjnym oraz programach operacyj-

- nych. Dodatkowo, rozwój długofalowy województw powinien wprowadzać instytucje prawne i procedury działania, które będą przeciwdziałać doraźnemu traktowaniu instrumentów polityki regionalnej, z uwagi na partykularne interesy grupowe, partyjne lub krótkotrwałe interesy wyborcze.
- **Koordinacji**, która oznacza, iż instrumenty polityki regionalnej i instrumenty innych publicznych polityk rozwojowych powinny być wzajemnie uzgadniane i wzajemnie się wspierające. Polityka regionalna państwa wymaga ścisłego powiązania działań sektorowych i horyzontalnych rządu z krajową polityką regionalną. Duże znaczenie ma powiązanie działań na rzecz rozwoju regionalnego między poszczególnymi szczeblami samorządów terytorialnych, koordynacja działań między różnymi województwami, a także między podmiotami administracyjnymi, instytucjami otoczenia biznesowego, organizacjami pozarządowymi oraz przedsiębiorstwami prywatnymi. Koordinacji wymagają również instrumenty europejskiej i krajowej polityki rozwoju regionalnego.
 - **Koncentracji**, zgodnie z którą polityka regionalna państwa powinna zmierzać do maksymalizacji efektów synergicznych między działaniami rozwojowymi podejmowanymi przez różne podmioty władz publicznych w województwach. Powinna koncentrować środki publiczne i koordynować różne polityki publiczne na priorytetowych problemach rozwoju regionalnego. Istotnym czynnikiem tej koncentracji jest zapewnienie właściwej koordynacji polityk publicznych różnego szczebla, zapewnienie zgodności strategii rozwoju regionalnego i planów zagospodarowania przestrzennego, a także wprowadzenie procedur lepszego planowania zagospodarowania przestrzennego między różnymi szczeblami władz publicznych.
 - **Efektywności**, mówiącą, iż polityka regionalna państwa powinna dążyć do maksymalizacji skuteczności działania i racjonalnego wykorzystania środków publicznych. Oznacza to stałe dążenie do zwiększania zdolności absorpcyjnych województw, poprawiania oraz upraszczania procedur i struktur administracji publicznej, zwiększania profesjonalizmu i kompetencji urzędników. Realizacja tej zasady prowadzi także do poprawienia standardów antykorupcyjnych i przejrzystości administracji publicznej, skutecznego wprowadzenia standardów służby cywilnej do administracji samorządowej, racjonalizowania wydatków, struktur i zatrudnienia w administracji terytorialnej.
 - **Zrównoważonego rozwoju**, mówiącą, iż działania prowadzone w ramach polityki rozwoju regionalnego powinny pozwalać na zachowanie trwałości podstawowych procesów przyrodniczych i związanych z nimi stanami równowagi ekologicznej w celu zaspokajania potrzeb bieżącego pokolenia i gwarantowania tego zaspokajania przyszłym pokoleniom. Oznacza to potrzebę preferowania i wzmacniania takich procesów rozwoju w układach terytorialnych, które będą przyczyniały się do tworzenia struktur efektywnych z punktu widzenia kryteriów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych (ograniczanie zużycia zasobów w ogóle, a nieodnawialnych w szczególności, wraz z minimalizacją wytwarzania zanieczyszczeń) oraz zachowania systemu przyrodniczego kraju.
 - **Spójności**, która powinna być rozumiana w kategoriach funkcjonalnych, nie zaś wyrównawczych. Należy rozróżnić trzy rodzaje spójności, których osiągnięcie powinno być wkomponowane w cele rozwoju regionalnego i polityki regionalnej:
 - o **spójność społeczna** jest rozumiana jako zmniejszenie różnicowań w wykorzystaniu zasobów ludzkich między poszczególnymi regionami, i mierzona jest za pomocą stopy zatrudnienia;
 - o **spójność gospodarcza** jest rozumiana jako zmniejszenie różnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy regionami bogatymi i biednymi, i mierzona jest za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej;
 - o **spójność przestrzenna** jest rozumiana jako eliminowanie barier dostępności regionów peryferyjnych poprzez ich lepsze powiązanie z obszarami centralnymi, i mierzona jest czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową i kolejową.

Osiągnięcie spójności w tych trzech wymiarach pozwoli na uzyskanie zgodności polskiej polityki regionalnej z nowocześnie rozumianą polityką spójności Unii Europejskiej.

II. Sytuacja społeczno-ekonomiczna kraju i województw

Tendencje demograficzne

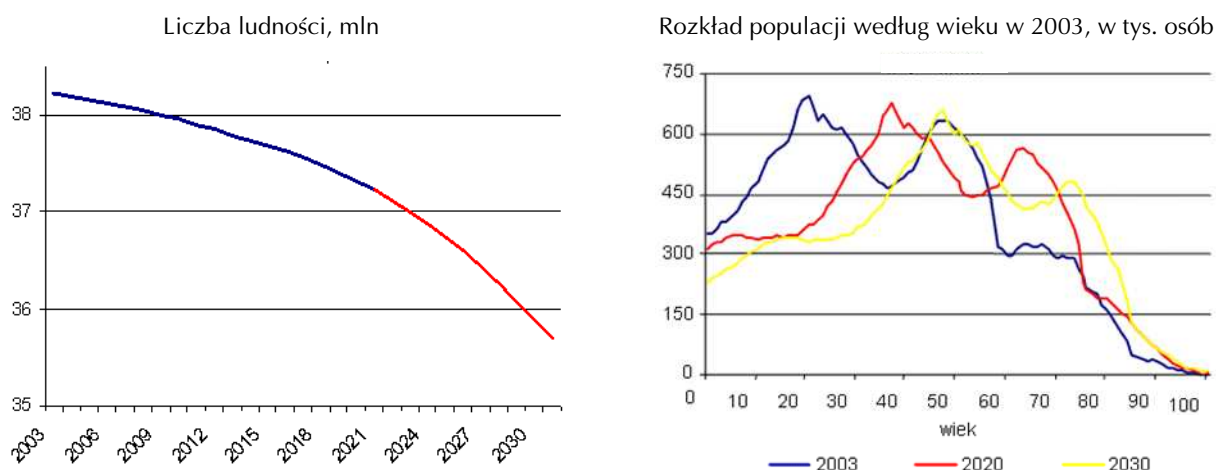
W końcu 2003 r. liczba ludności Polski wynosiła 38,2 mln osób, tj. o blisko 30 tys. mniej niż w roku poprzednim. Według prognozy GUS populacja Polski będzie liczyć w 2015 r. 37,6 mln, a w 2025 r. 36,6 mln.

Ubytek ludności dotknie przede wszystkim miasta, głównie z powodu mniejszej dzietności w miastach niż na wsi, ale też na skutek nowego zjawiska, jakim jest przemieszczanie się części ludności miejskiej na tereny wiejskie na obrzeżach miast. W stosunku do stanu obecnego, do 2030 r. liczba ludności w miastach zmniejszy się w sumie o 3 mln osób, a na wsi wzrośnie o pół miliona.

Polskie społeczeństwo, podobnie jak europejskie, w wyniku niskiego poziomu dzietności starzeje się. Średni wiek mieszkańca Polski, który wynosi obecnie 36,7 roku, wzrośnie do 2030 r. do 45,5 lat, z tendencją do dalszego wzrostu. Zmiany w strukturze wieku ludności, zwłaszcza te wynikające z przesuwania się wyżów i niżów, mają istotne konsekwencje w wielu dziedzinach życia, zwłaszcza na rynku pracy.

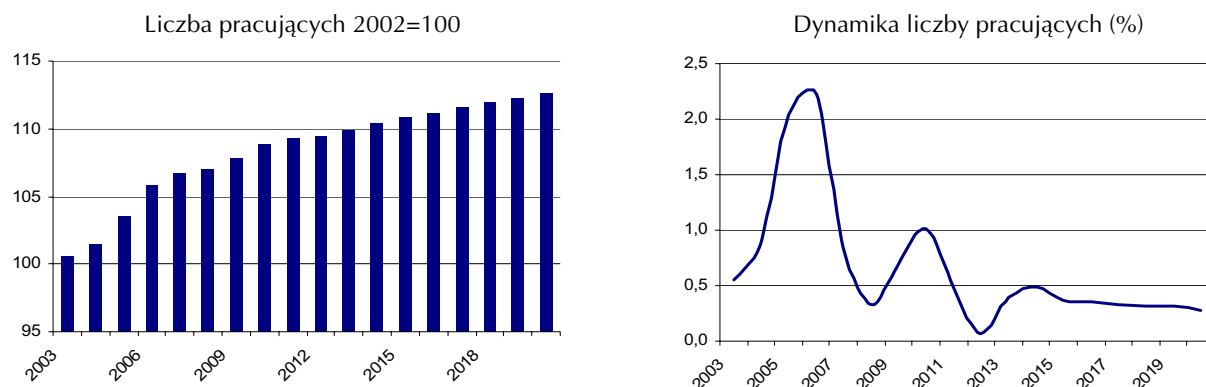
W związku z osiąganiem wieku produkcyjnego (15–64) przez kolejne roczniki wyżu demograficznego przełomu lat 70. i 80., od 1996 r. obserwuje się szybki wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym. Szacuje się, że łącznie w latach 1996–2005 wyniesie on 2,15 mln osób. Liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie zwiększać się do 2010 r., kiedy to osiągnie maksimum na poziomie około 27,3 mln osób (obecnie – 26,7 mln). Starzenie się społeczeństwa spowoduje, że po roku 2010 liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie się zmniejszać i w 2020 r. osiągnie blisko 25,1 mln osób (22,9 mln w 2030 r.). Jednocześnie liczba osób w wieku 65 lat i więcej wzrośnie z obecnych 5 mln do 7,1 mln w 2020 r. (8,5 mln w 2030 r.). W wyniku tych procesów ludność Polski do 2030 r. zmniejszy się o blisko 2,5 mln osób, przeciętny wiek obywatela Polski wzrośnie do 45,5 lat, a współczynnik obciążenia demograficznego, tj. stosunek liczby osób w wieku emerytalnym do liczby osób w wieku roboczym, wyniesie niemal dwukrotnie więcej niż w tej chwili, tzn. 37% (obecnie 19%).

Wykres 1. Liczba ludność i rozkład populacji w Polsce w latach 2003–2030



Prognoza zakłada dość znaczny (ok. 2%) wzrost liczby pracujących do roku 2007, który będzie jednocześnie stanowić szczyt obecnego, rozpoczętego w roku 2003, cyklu koniunkturalnego. Dalszy wzrost liczby pracujących będzie nieco wolniejszy, przekładając się jednak, także w wyniku odmiennej niż w latach wcześniejszych sytuacji demograficznej, na istotną poprawę sytuacji na rynku pracy w latach następnych. Wzrost liczby pracujących przełoży się na wzrost wskaźnika zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 z 49,9% w 2002 r. do 59,0% w 2020 r. (z 43,1 do 47,3 w grupie wiekowej 15+). Zmaleje również bezrobocie – z 19,9% w 2002 r. do 15,8% w 2007 r., 13,2% w 2013 r. i 11,1% w 2020 r. Natomiast w związku ze starzeniem się społeczeństwa praktycznie nie zmieni się wskaźnik aktywności zawodowej w grupie wiekowej powyżej 15 lat, mimo wzrostu aktywności (z 62,6 do 66,5) wśród osób w wieku produkcyjnym.

Wykres 2. Liczba pracujących i dynamika liczby pracujących



Starzenie się społeczeństwa znajdzie przełożenie w zachowaniach ludzi na rynku pracy. Przede wszystkim należy się spodziewać wydłużenia się okresu aktywności zawodowej i wzrostu zatrudnienia wśród osób starszych. Procentowy wzrost wskaźnika zatrudnienia będzie najwyższy wśród osób starszych (wysoki wzrost wśród osób młodych, w wieku 19–21 lat, wynika przede wszystkim z niskiego zatrudnienia wyjściowego).

W dwóch podokresach: 2002–2005 i 2010–2015 wszystkie województwa odnotują ten sam trend liczby ludności w wieku produkcyjnym (wiek 18–59/64). W pierwszym z nich wystąpi wzrost, a w drugim spadek. Różnice w relatywnej wielkości zmian, poza kilkoma wyjątkami, będą nieznaczne. Wyjątki stanowią przede wszystkim województwa, które wykażą dość silne odchylenie od średniej ogólnokrajowej w latach 2010–2015, tj. z jednej strony: dolnośląskie, łódzkie i śląskie, gdzie wystąpi stosunkowo silny spadek ludności w wieku produkcyjnym, oraz z drugiej strony: małopolskie i podkarpackie, gdzie ten spadek będzie stosunkowo słaby. W trzecim (środkowym – 2005–2010) z podokresów, w którym dokona się odwrócenie trendu (z rosnącego na malejący), zmiany będą zróżnicowane i na ogół niewielkie. W czterech województwach (dolnośląskim, łódzkim, opolskim i śląskim) już wówczas liczebność ludności w wieku produkcyjnym zacznie się zmniejszać, podczas gdy w pozostałych będzie nadal rosła, przy czym w małopolskim i podkarpackim stosunkowo szybko.

Liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym będzie ulegać systematycznemu spadkowi we wszystkich, bez wyjątku, województwach. Najgłębsze zmiany dokonają się w latach 2005–2010. Tempo spadku będzie na ogół bardzo zbliżone. Natomiast liczba ludzi w wieku poprodukcyjnym będzie stale rosła. Wzrost ten będzie się nasilać i osiągnie najwyższy poziom w latach 2010–2015 (lub nawet później). W tej grupie wystąpią większe niż w poprzednich różnice terytorialne, zwłaszcza widoczne w ostatnim z trzech wyróżnionych podokresów. Proces powiększania się grupy osób w wieku poprodukcyjnym wykaże wtedy największą dynamikę w woj. lubuskim i zachodniopomorskim (wzrost o ponad 22%), a najmniejszą w podlaskim (wzrost o niespełna 10%).

Jeśli chodzi o segment ludności w niemobilnym wieku produkcyjnym (mężczyźni 45–64 lata, kobiety 45–59 lat), to i w tym przypadku zmiany będą raczej mało zróżnicowane. W latach 2002–2005 i 2005–2010 we wszystkich niemal województwach nastąpi jego powiększenie, potem pojawi się tendencja spadkowa, która w trzech województwach (małopolskie, podkarpackie i podlaskie) będzie mieć charakter zaczątkowy, a czterech innych (dolnośląskie, łódzkie, mazowieckie i śląskie) przybierze bardzo duże rozmiary.

Znacznie większe różnice terytorialne wykażą zmiany w grupie ludności w wieku mobilnym (od 18 do 44 lat). Górny Śląsk będzie zdecydowanie odstawać od pozostałych regionów. W całym rozważanym okresie ubytek tej części ludności w wieku produkcyjnym będzie silniejszy niż w jakimkolwiek innym regionie, a całkowity ubytek w tym województwie będzie stanowił 82% ubytku wszystkich regionów w latach 2002–2015. Jednak w kilku innych regionach (na przykład: Małopolska, Mazowsze i Wielkopolska), mimo ostatecznie powszechnego spadku w latach 2010–2015, w całym rozpatrywanym okresie ludność w wieku mobilnym wzrośnie.

Według istniejących prognoz zapotrzebowanie na pracę będzie się w Polsce zwiększało i w latach 2004–2010 ma wzrosnąć o blisko 1330 tys. osób (ok. 10,5%). Wzrost popytu na pracę wystąpić ma prawie we wszystkich województwach (z wyjątkiem śląskiego i podlaskiego), ale jego nasilenie ma być znacząco zróżnicowane. Z tego punktu widzenia daje się wyodrębnić trzy grupy województw. Pierwsza o malejącym lub stagnacyjnym zapotrzebowaniu na pracę obejmuje: śląskie, podlaskie, świętokrzyskie, lubuskie i podkarpackie. Druga to regiony o dynamicznie rosnącym zapotrzebowaniu na pracę: dolnośląskie, mazowieckie, wielkopolskie, pomorskie i łódzkie. Pozostałe obszary będą się cechowały dynamiką popytu na pracę zbliżoną do średniej krajowej.

Sytuacja makroekonomiczna Polski na tle Unii Europejskiej

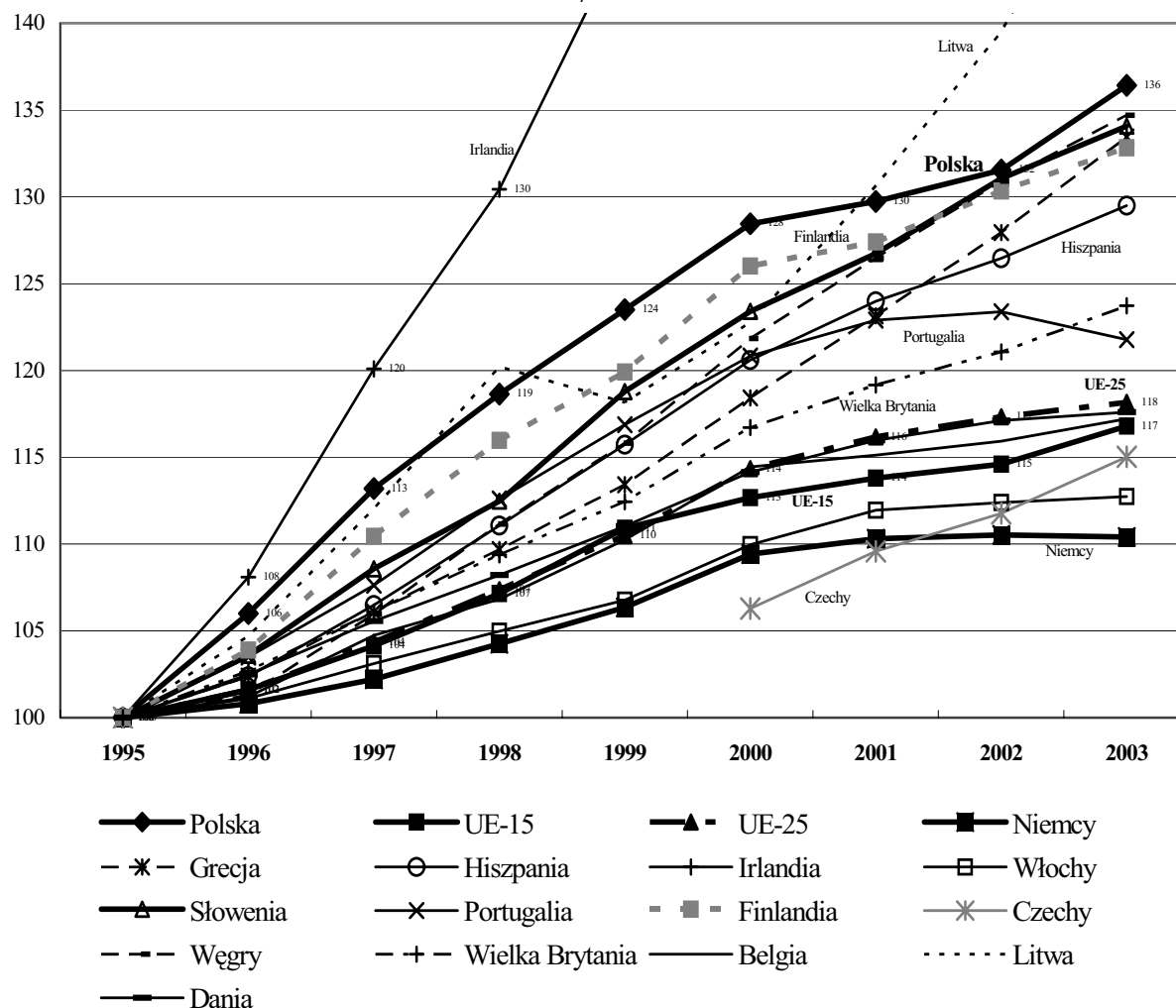
Do oceny sytuacji Polski na tle Unii Europejskiej wykorzystano dwie podstawowe grupy wskaźników stosowanych przy ocenie stanu gospodarczego regionów oraz przy określaniu potencjału ich rozwoju. Są to wskaźniki powiązane z produktem krajowym brutto (PKB) oraz dotyczące rynku pracy.

Polska gospodarka pomimo zwolnienia tempa rozwoju, szczególnie w latach 2001–2002, wywołanego wewnętrznymi i zewnętrznymi uwarunkowaniami charakteryzuje się na tle krajów Unii Europejskiej dość wysokim tempem wzrostu. W roku 2003 nastąpiło ożywienie gospodarki, poziom dochodu, podobnie jak poprzednio w roku 2000, wzrósł realnie o 4%. Uwzględniając okres dynamicznego rozwoju z lat 1995–98, można stwierdzić, że realnie poziom PKB jest w naszym kraju o 36% wyższy niż w roku 1995 – analogicznie, w poszerzonej do 25 krajów Unii, o 18%. Polska po Irlandii charakteryzowała się spośród krajów obecnej UE najwyższym tempem wzrostu gospodarczego.

Pomimo systematycznego wzrostu PKB w Polsce, szybszego niż w krajach UE, różnica w poziomie rozwoju pomiędzy Polską a krajami Unii Europejskiej nadal pozostaje znaczna. W UE-25 średni poziom PKB na mieszkańca (wg parytetu siły nabywczej) wyniósł w 1995 roku blisko 15 230 euro, a w Polsce około 6 200. Stanowiło to około 41% średniego poziomu PKB na mieszkańca poszerzonej Unii. Dla porównania w roku 1990 wskaźnik ten wyniósł około 30%. W 2003 wielkość PKB na mieszkańca wzrosła w Polsce do poziomu 9 800 Euro (w PPS), to jest prawie o 60% w stosunku do roku 1995, co stanowiło 46% poziomu dla poszerzonej Unii. Skutkiem tego w ciągu 8 lat dystans Polski w stosunku do średniego poziomu rozwoju Unii-25 **zmniejszył się o 5 punktów procentowych**. Tak więc poziom PKB na mieszkańca w Polsce w analizowanym okresie wzrastał rocznie o blisko 2 punkty procentowe szybciej aniżeli przeciętnie w rozszerzonej Unii. Przy takim tempie rozwoju, według ekspertów Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, poziom 75% PKB na mieszkańca rozszerzonej Unii Polska osiągnie w latach 2025–30.

Nadal jednak dystans w poziomie rozwoju do najsłabiej rozwiniętych krajów UE-15, tj. Grecji i Portugalii pozostaje bardzo duży. Wg ostatnich danych EUROSTAT-u średni poziom PKB na mieszkańca, wyniósł w Polsce w latach 2000–2002 45,8% średniego poziomu PKB poszerzonej do 25 krajów Unii, podczas gdy np. w Portugalii i Grecji wynosił on odpowiednio – 77% i 75%. W porównaniu z krajami nowo przyjętymi poziom PKB na mieszkańca w Polsce jest również stosunkowo niski. Polska ma niższe PKB na mieszkańca niż np. Słowenia – 74%, Czechy – 66%, Węgry – 56% i Słowacja – 49%.

Wykres 3. Dynamika produktu krajowego brutto w latach 1995–2003
(w cenach stałych dla roku 1995)



Na relatywnie niski poziom PKB w Polsce istotny wpływ wywiera struktura jego tworzenia. Pomimo tendencji spadkowej udział rolnictwa i leśnictwa w tworzeniu Wartości Dodanej Brutto w Polsce nadal pozostaje wysoki (w roku 2003 ok. 3% – wobec 2,1% w UE-25), aczkolwiek jest niższy niż w Portugalii (3,6%) i Grecji (6,7%). Jednocześnie występuje wysoki poziom zatrudnienia w tym sektorze (2003) – ponad 17,4% ogółu pracujących w gospodarce narodowej (wobec ok. 5,4% w poszerzonej UE). Udział przemysłu i budownictwa w wypracowaniu wartości dodanej wynosi obecnie w Polsce około 25%, wobec 21% w UE-25, a usług 66,4% (ok. 71,1% w UE-25), w tym wysoko efektywnych

usług rynkowych 46,1% (w UE-25 – 48,8%). W okresie od 1998 nastąpił kilkupunktowy spadek udziału przemysłu i budownictwa oraz taki sam wzrost udziału usług. Można więc mówić o pozytywnych tendencjach w zmienianiu się struktury gospodarczej kraju.

Polska gospodarka cechuje się nie tylko niekorzystną strukturą, ale także niskim poziomem innowacyjności. Udział nakładów na prace badawczo-rozwojowe w Polsce systematycznie spada i w roku 2003 wyniósł 0,59% PKB wobec 1,93% w UE-25 i jest obecnie niższy niż w najslabiej rozwiniętych krajach UE-15 (Hiszpania – 1,1%, Portugalia – 0,8%, Grecja – 0,77%) lub wśród krajów nowo przyjętych (Czechy – 1,35%, Węgry – 0,95%). Środki te wspomagają w większej części niż w innych krajach badania podstawowe (w 2003 r. – 38,8%, gdy w Holandii – 9,6%, Portugalii – 27,8%), a w mniejszym stopniu przeznaczane są na prace rozwojowe (35,5% gdy na przykład 52% w Irlandii).

Niskie, spadające nakłady na naukę i badania rozwojowe są przyczyną spadkowego trendu wynalazków i wzorów użytkowych zgłaszanych w kraju, a także systematycznego pogarszania się bilansu płatniczego Polski w dziedzinie wymiany handlowej w zakresie osiągnięć naukowo-technicznych, praw własności, patentów, licencji i znaków towarowych oraz usług technicznych. Udział wyrobów wysokiej i średnio wysokiej techniki w ogólnej wartości produkcji sprzedanej wyrobów przemysłowych (liczonej w cenach bieżących) utrzymuje się na niezmiennym poziomie – ok. 28%. Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem kształtuje się od lat na poziomie ok. 2%. Na tym samym poziomie kształtował się ten wskaźnik dla Portugalii w 1993 r., a dla Grecji wynosił on 2,1%, przy średniej UE-15 – 12%.

Relatywnie niskie pozostają (pomimo systematycznego realnego wzrostu w ostatnich latach) także nakłady w dziedzinie rozwoju i modernizacji infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej i szkolnictwa wyższego. Generalnie poziom nakładów na inwestycje jest od lat na dość niskim poziomie, ok. 15–17% PKB, gdy w niektórych krajach Unii przekracza 20%.

Czynnikiem unowocześnienia gospodarki jest napływ kapitału zagranicznego. Jest on nośnikiem nowych technologii i organizacji pracy wpływających na konkurencyjność. W wielu przypadkach celem inwestorów jest jednak tylko udział w rynku krajowym, a realizacja takiej polityki przez inwestorów zagranicznych nie wpływa na wzrost eksportu i bilansu płatniczego kraju. Według danych PAIZ łączna wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosła na koniec 2003 roku prawie 73 mld USD (w tym inwestycji dużych – powyżej 1 mln USD ponad 69 mld USD), co stawia nasz kraj na pierwszym miejscu wśród postsocjalistycznych krajów Europy Środkowej i Wschodniej¹.

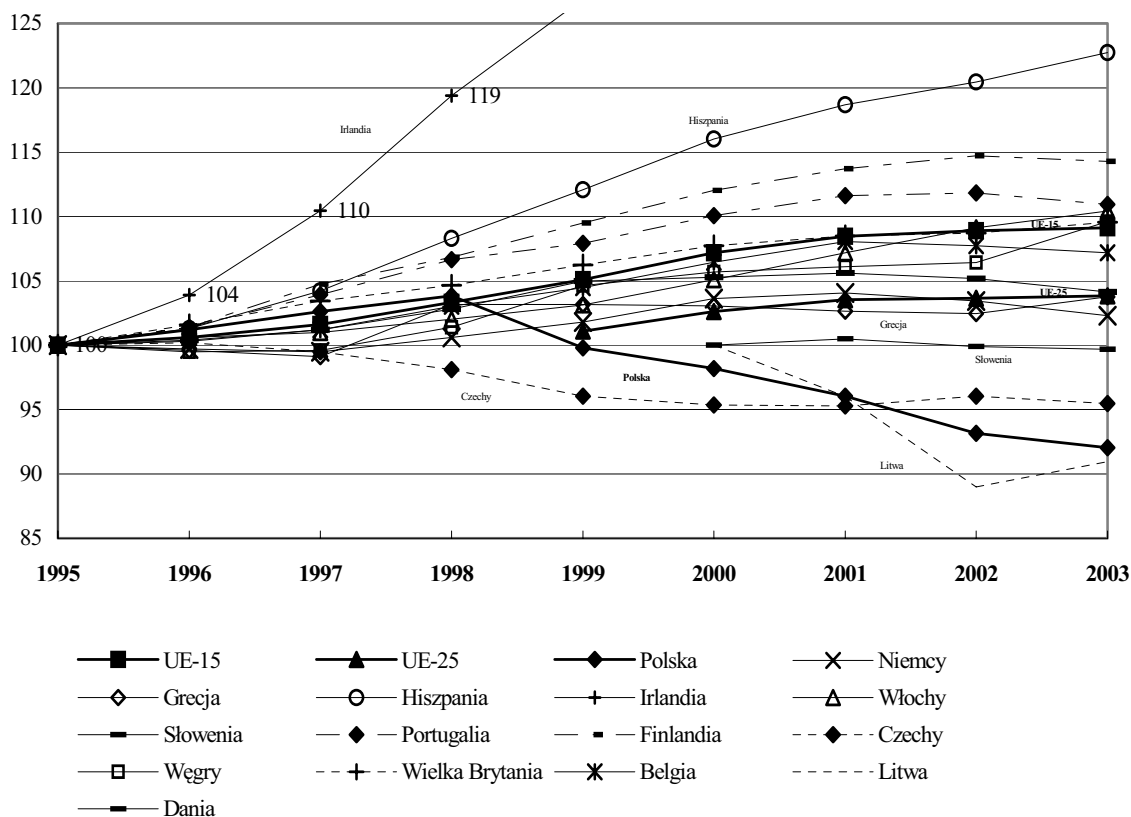
Firmy z udziałem kapitału zagranicznego charakteryzują się ponadprzeciętnym udziałem eksportu w sprzedaży. Stąd też wiele z nich należy do największych eksporterów w naszym kraju. Relacja eksportu i importu do PKB przekracza jedną trzecią. Mimo że jest to niemal dwukrotnie mniej niż w Czechach czy na Węgrzech, poziom ten należy uznać za wysoki, jeśli weźmiemy pod uwagę, że Polska jest krajem stosunkowo dużym i ludnym, zdolnym do wytworzenia dostatecznie wysokiej różnorodności dóbr i usług zezwalającej na zaspokojenie istotnej części popytu wewnętrznego. Dynamika wymiany handlowej przekraczająca w ostatnich latach znacznie tempo wzrostu PKB wskazuje, że pewien potencjał rozszerzenia stopnia otwartości gospodarki polskiej nadal istnieje, jego skala nie będzie jednak duża. Ożywienie eksportowe w latach 2003–2004 wynikało zarówno z uwarunkowań kursowych, jak również było efektem działań restrukturyzacyjnych podjętych przez firmy w okresie stagnacji gospodarczej z lat 2001–2002. W roku 2003 wzrost produktywności związany ze spadkiem jednostkowych kosztów pracy w przemyśle (o około 9%) pozwolił na znaczne zwiększenie konkurencyjności polskich ofert.

¹ W 2000 roku napływ kapitału do Polski z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich wyniósł przeszło 9,3 mld \$, w latach 2001–03 blisko 4,1 mld \$ rocznie, w roku 2004 przeszło 7,8 mld \$.

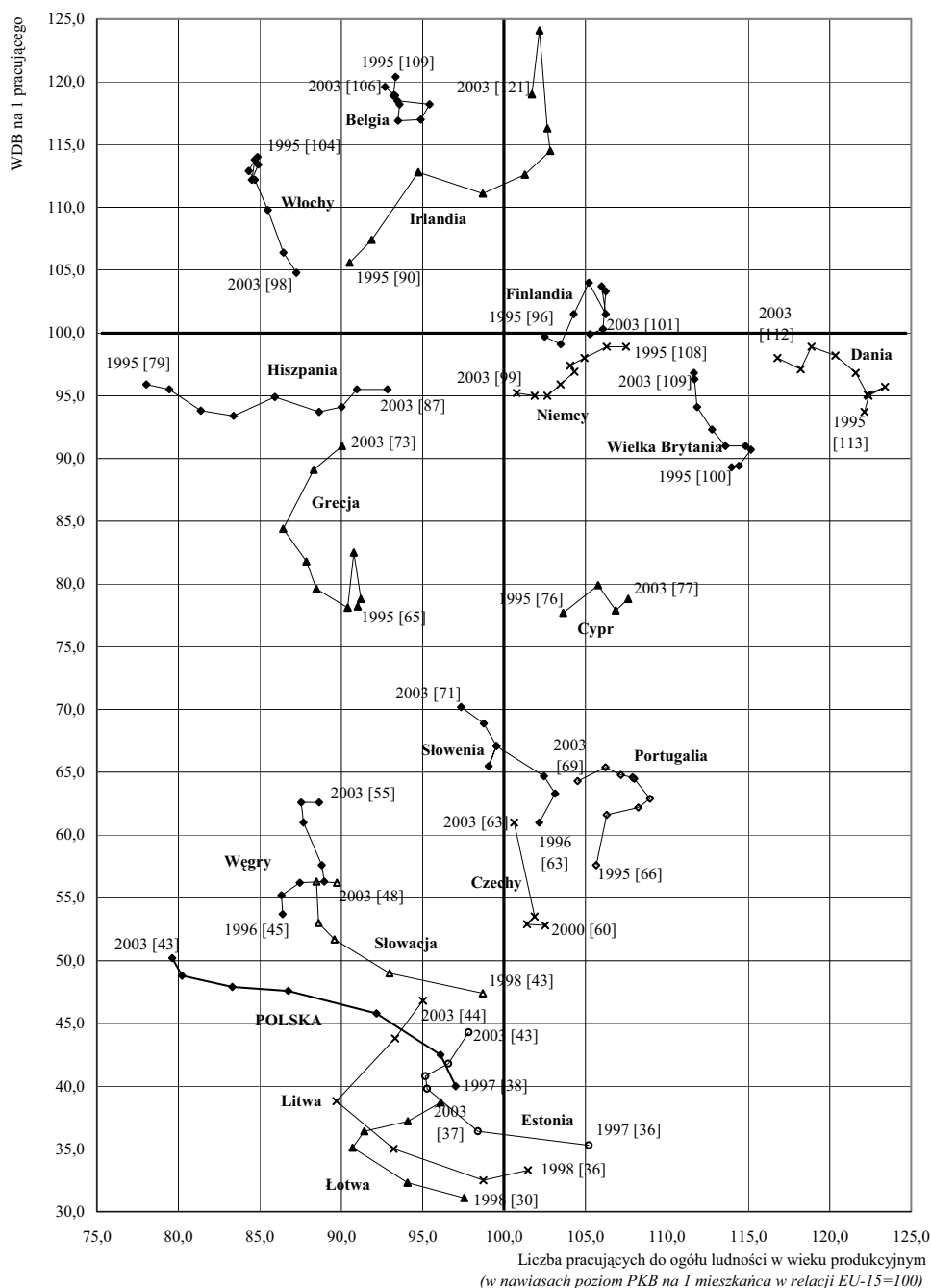
Minione pięć lat cechowało się niekorzystnymi tendencjami w dziedzinie zatrudnienia. W porównaniu z większością państw obecnej Unii, nasz kraj charakteryzował się najbardziej dramatyczną sytuacją na rynku pracy. Wszystkie kraje, szczególnie starej Unii, zanotowały znaczny przyrost miejsc pracy. Liczba pracujących w dawnej piętnastce w latach 1995–2003 zwiększyła się prawie o 10%, gdy w Polsce odwrotnie, szczególnie począwszy od roku 1998, zatrudnienie spadło o 10%. Spadek ten był skutkiem restrukturyzacji sektorów przemysłowych i firm, eliminacji zbędnego zatrudnienia w warunkach wystąpienia ostrej dekonunktury gospodarczej na przełomie obecnego stulecia. Podobna dynamika spadku na rynku pracy wystąpiła na Litwie i w Czechach.

Bez pracy na koniec roku 2004 pozostawało 3,0 mln osób (w 2003 3,2 mln). Stopa bezrobocia wynosząca na koniec 2004 około 19% przewyższała przeszło dwukrotnie średnią unijną (9,0%). W stosunku do roku 1997, w którym zanotowano najniższy poziom stopy bezrobocia w Polsce w ostatniej dekadzie, oznacza to wzrost o 10 punktów. Stopa bezrobocia jest obecnie wyższa niż w roku 1993, kiedy notowany był najwyższy poziom bezrobocia 16,4% w okresie transformacji. Najliczniejszą grupę bezrobotnych stanowią osoby młode do 24 roku życia, na koniec roku 2003 odsetek ten wyniósł 26%, a w UE – 15,2%. Blisko 53% ogółu bezrobotnych pozostawało bez pracy rok i dłużej (w UE-15 w 2002 ok. 40%). W związku z niską produktywnością rolnictwa, szczególnie na obszarach Polski południowo-wschodniej, istnieje duże, wynoszące blisko 0,9–1,0 mln osób, bezrobocie ukryte.

Wykres 4. Dynamika zatrudnienia w latach 1995–2003 [UE-15=100] (narastająco)



Wykres 5. Wskaźniki efektywności pracy i zatrudnienia na tle PKB na 1 mieszkańca
w latach 1995–2003 wybranych krajów EU-25 [EU-15=100]
(Dane Eurostatu – wskaźniki strukturalne)



Podsumowując, można stwierdzić, że stan i struktura gospodarki, problemy przekształceń przemysłu i rolnictwa skutkujące wysokim poziomem bezrobocia strukturalnego, w tym ukrytego, wpływają na niski poziom rozwoju i konkurencyjności Polski. Świadczy o tym syntetyczny wskaźnik PKB na mieszkańca (wg parytetu siły nabywczej), niski zarówno w stosunku do poziomu obniżonej wskutek rozszerzenia średniej PKB w Unii-25, jak i w odniesieniu do nowych krajów unijnych. Utrzymujący się

stabilny wzrost gospodarczy oraz wiążący się z tym systematyczny wzrost popytu wewnętrznego, mimo niskiego poziomu innowacyjności produkcji, jest wynikiem wzrostu wydajności pracy podnoszonego głównie poprzez likwidację nieefektywnych miejsc pracy. Patrząc na ścieżkę rozwoju Polski w ciągu ostatnich 6-ciu lat na tle innych krajów Unii, można powiedzieć, że skromny postęp, jaki miał miejsce w zmniejszaniu dystansu rozwojowego do tych krajów, był wyłącznie skutkiem podnoszenia efektywności gospodarowania, osiąganym jednak głównie poprzez redukcję zatrudnienia i pogarszania tym samym sytuacji na rynku pracy. Chociaż należy również podkreślić znaczenie dla wzrostu produktywności ogromnych zmian jakościowych, jakie zaszły w strukturze gospodarki od początku lat dziewięćdziesiątych.

Blizszy, jak się wydaje, polskim potrzebom jest model rozwoju Irlandii, gdzie wzrost potencjału gospodarczego odbywał się zarówno poprzez wzrost efektywności, jak i równoległy wzrost aktywności zawodowej. Odwrotną do Polski ścieżką rozwoju, oczywiście na innym, wyższym poziomie, cechowała się gospodarka Hiszpanii, gdzie wzrost gospodarczy odbywał się przede wszystkim w wyniku wzrostu zatrudnienia. Z kolei inne państwo kohezyjne – Grecja – sukces gospodarczy ostatnich lat zawdzięcza wzrostowi wydajności pracy, utrzymując wskaźnik zatrudnienia cały czas na tym samym poziomie w stosunku do średniej unijnej. W związku z doświadczanymi problemami na rynku pracy podobną ścieżkę rozwoju jak Polska miała większość nowych członków UE z Europy Środkowej i Wschodniej.

Zróżnicowania międzyregionalne – stan i trendy

Rzetelna ocena stopnia zróżnicowań międzyregionalnych dokonywana na poziomie województw (odpowiadających wyznaczonym przez EUROSTAT w krajach Unii Europejskiej regionom NUTS II będących jednocześnie głównym adresatem unijnej polityki regionalnej) jest podstawowym warunkiem wyznaczania realnych celów polityki regionalnej państwa. Oceny takie, aczkolwiek z reguły fragmentaryczne, są przedmiotem wielu prac i analiz dokonywanych przez lub na zlecenie administracji państwowej, samorządowej oraz ośrodków i instytutów naukowych. W niniejszym rozdziale dokonano jedynie próby syntetycznego podsumowania najważniejszych zjawisk, które decydują o stopniu konkurencyjności województw w stosunku do regionów europejskich oraz wyznaczają ich perspektywy rozwojowe.

Istniejące w Polsce od 1999 roku 16 województw charakteryzuje się dość zróżnicowanym potencjałem przestrzennym, demograficznym, ekonomicznym i społecznym, przy czym zdecydowana większość tych potencjałów jest skoncentrowana w kilku tych samych województwach. Ma to znaczny wpływ na poziom zróżnicowań regionalnych, oraz skutkuje tym, że o sytuacji w całym kraju, pod każdym względem, decyduje sytuacja w kilku największych województwach.

Ludność Polski osiągnęła pod koniec 2003 roku 38,2 mln. W roku 1999 zanotowano po raz pierwszy w okresie powojennym ujemne tempo przyrostu ludności – liczba ludności ogółem zmniejszyła się o 13 tys. W sumie od 1999 do roku 2003 liczba ludności zmniejszyła się o prawie 90 tys. Do najludniejszych województw należą: mazowieckie – 5,1 mln i śląskie – 4,7 mln mieszkańców, odpowiednio 13,4% i 12,3% mieszkańców całego kraju. Najmniej ludności mają województwa lubuskie i opolskie – 1 mln. W sumie, 10 województw, z których w każdym liczba ludności przekracza 5% ludności kraju, koncentruje 80% ludności Polski. Tendencję spadkową liczby ludności w ostatnich latach wykazują województwa: łódzkie, śląskie, świętokrzyskie, opolskie, dolnośląskie, lubelskie i podlaskie. Relatywnie wysokim tempem przyrostu ludności charakteryzują się województwa: pomorskie, małopolskie i wielkopolskie.

Mapa 1. Gęstość zaludnienia w 2004 r.
(według województw)



Średnio na 100 mężczyzn przypada w Polsce 107 kobiet (w UE 105). Gęstość zaludnienia w latach 90. ustabilizowała się na poziomie ok. 122 osób na 1 km² (nieznacznie przekracza średnią UE wynoszącą 116 osób na 1 km²). Zróżnicowanie gęstości zaludnienia jest znaczne i wynosi na poziomie województw 1:6,6. Najwyższa gęstość zaludnienia jest w uprzemysłowionym województwie śląskim (381 osób na km²), a najniższa w województwie warmińsko-mazurskim (59 osób na km²) i podlaskim (60 osób na km²).

W miastach mieszka 61,5% ludności (dane z połowy roku 2003), przy czym najwyższy współczynnik urbanizacji mają województwa: śląskie (78,8%), dolnośląskie (71,0%), zachodniopomorskie oraz pomorskie (poniżej 70%); relatywnie najniższy – podkarpackie (40,5%), świętokrzyskie i lubelskie (ok. 46%). Najwyższym poziomem urbanizacji charakteryzują się te województwa, w których znajdują się największe aglomeracje liczące powyżej 400 tys. mieszkańców i równocześnie jest dobrze rozwinięta sieć małych i średnich miast. Od początku lat dziewięćdziesiątych zmniejsza się napływ ludności ze wsi do miast. Szacuje się,

że w latach 1988–2002 liczba ludności miejskiej wzrosła o 0,9%, a wiejskiej zmniejszyła się o 0,6%. Największe różnice pod tym względem były w woj. podlaskim, w miastach wzrost o 10,6%, na wsi spadek o 8,8%. W ostatnich latach obserwuje się również zjawisko zmniejszania się liczby mieszkańców wielkich aglomeracji miejskich na korzyść ich satelitów. Najkorzystniejszą strukturę wieku ma obecnie ludność województw Polski Zachodniej, gdzie są stosunkowo największe zasoby ludności w wieku produkcyjnym.

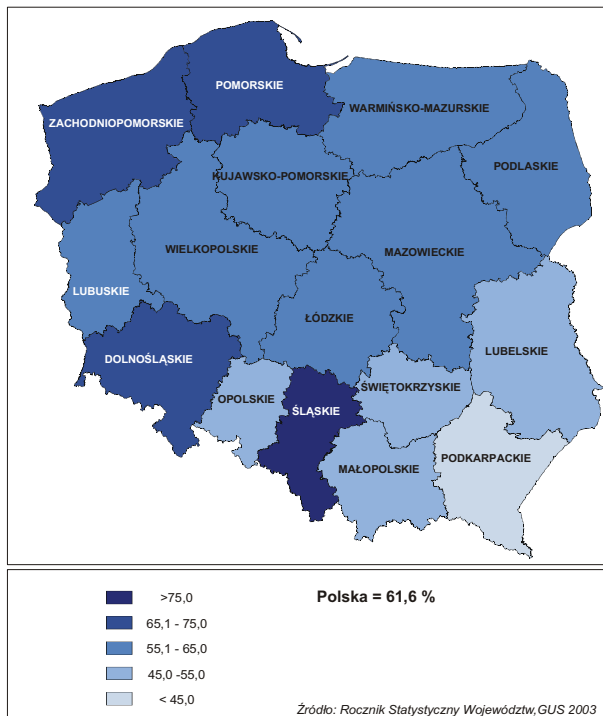
Obecnie wyraźnie najmłodsza jest ludność Podkarpacia, natomiast Ziemi Łódzkiej zdecydowanie najstarsza. Największy odsetek ludzi starszych (65+) ma zatem województwo łódzkie, a następnie świętokrzyskie, podlaskie, mazowieckie i lubelskie, zaś najmniejszy: warmińsko-mazurskie, pomorskie, wielkopolskie i zachodnio-pomorskie. Należy zauważyć, że:

- struktury ludności według wieku w poszczególnych województwach różnią się dość silnie;
- wszystkie regiony charakteryzują się relatywnie niskim udziałem dzieci (a także ludności w wieku przedprodukcyjnym) w liczbie mieszkańców;
- nadal występują regiony ze stosunkowo młodą ludnością, ale też w niektórych regionach zaawansowanie starzenia się populacji dorównuje już poziomowi ogólnoeuropejskiemu.

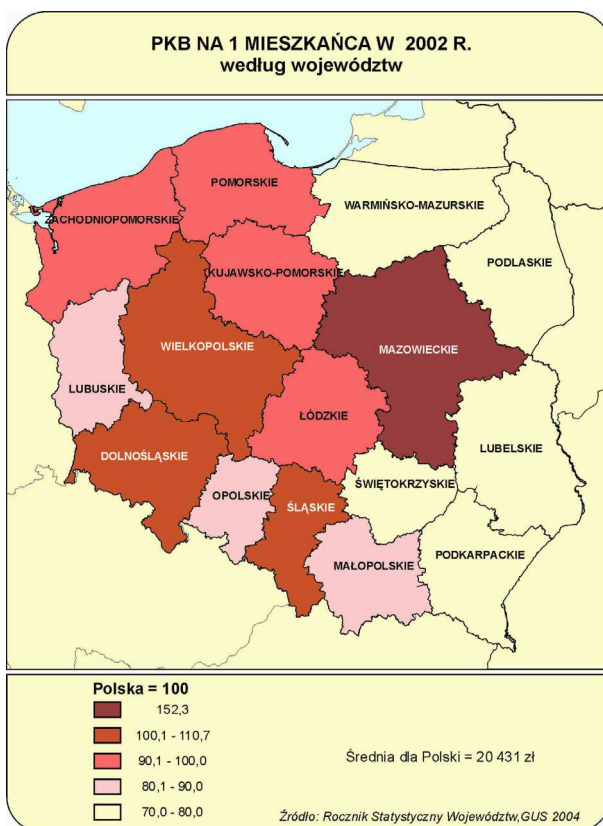
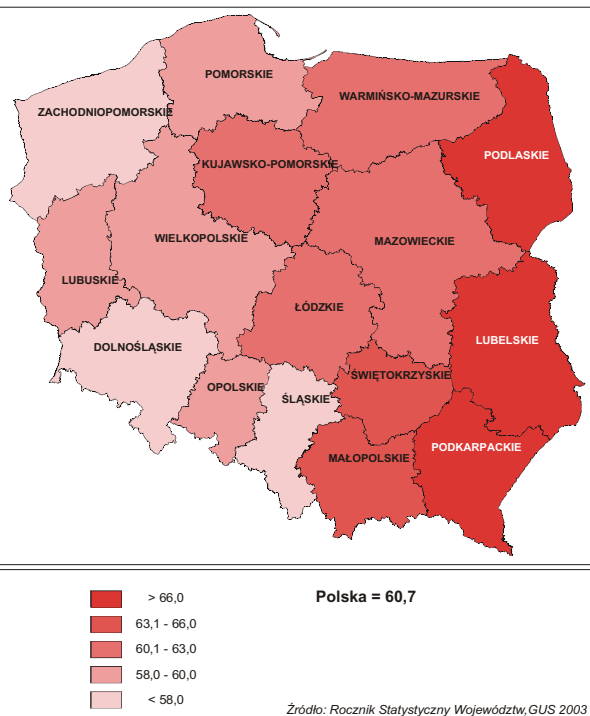
Mimo tego ludność Polski jest wyraźnie młodsza niż przeciętnie ludność Europy.

Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013

Mapa 2. Poziom urbanizacji
(stan na 30 czerwca 2003 r.)



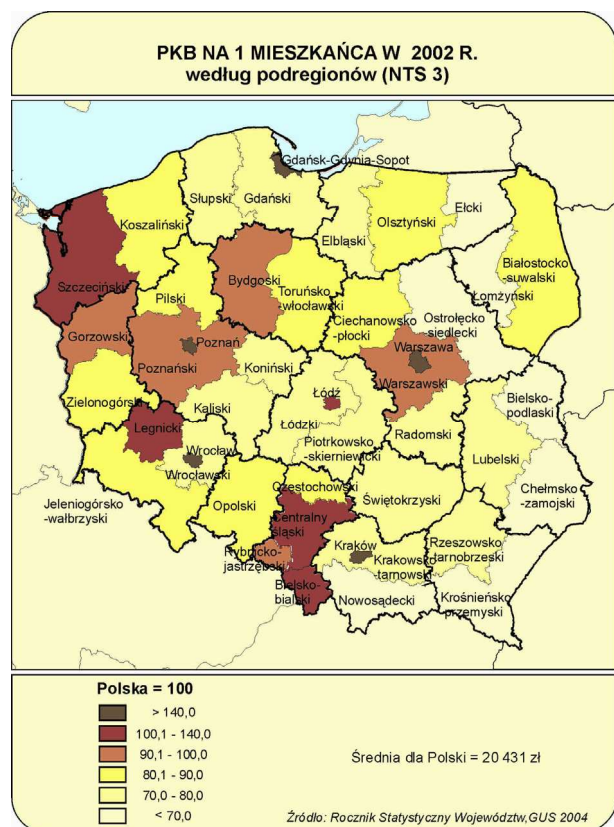
Mapa 3. Liczba osób w wieku nieprodukcyjnym
na 100 osób w wieku produkcyjnym



Mapa 4. PKB na 1 mieszkańca w 2002 r.
według województw

Poziom rozwoju gospodarczego mierzony PKB na mieszkańca (dane z roku 2002) wykazuje znaczne zróżnicowanie przestrzenne: najwyższy poziom osiągnęło województwo mazowieckie – 31,1 tys. (o 52% więcej niż średnia w kraju), a najniższy województwo lubelskie – 14,3 tys. (o 30% mniej). Wysokim poziomem rozwoju charakteryzują się również województwa: śląskie, dolnośląskie i wielkopolskie. Obszar o najniższym poziomie PKB na mieszkańca tworzy obecnie pięć województw: lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, podlaskie oraz świętokrzyskie, skoncentrowanych w północno-wschodniej i południowo-wschodniej części kraju. Stosunek wartości maksymalnej do minimalnej wskaźnika PKB na mieszkańca wynosi niespełna 1:2,2. Podobnie jest w krajach Unii Europejskiej, gdzie rozpiętość zróżnicowań międzyregionalnych na poziomie jednostek NUTS II, najbardziej zbliżonych pod

W przypadku Polski, gdy analizujemy układ podregionów (NTS 3), występują również większe różnice poziomu rozwoju gospodarczego do skali 1:5 w wartościach skrajnych. Jest to spowodowane szybszym tempem rozwoju w aglomeracjach miejskich.



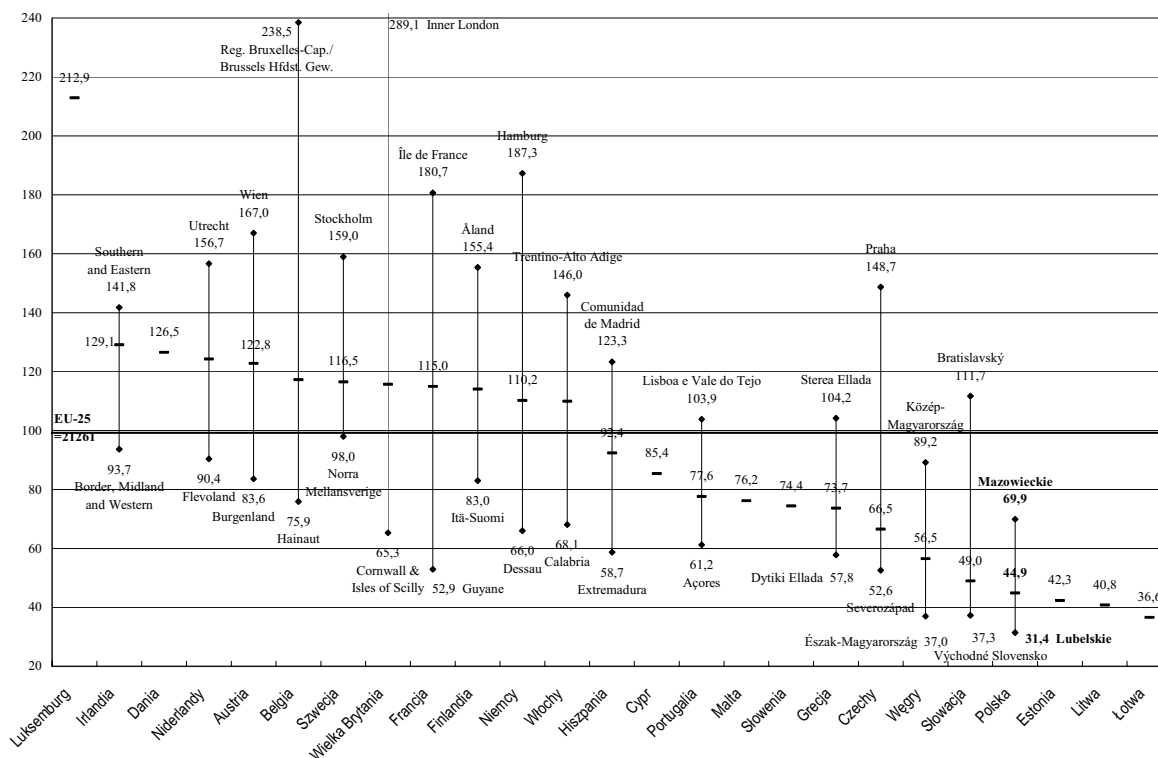
Z ostatnich obliczeń EUROSTAT-u, dotyczących poziomu PKB na mieszkańca dla regionów NUTS II Unii Europejskiej i krajów kandydujących wynika, że poziom rozwoju najsilniejszego gospodarczo w Polsce województwa mazowieckiego, którego PKB na mieszkańca wynosi prawie 70% średniej UE-25, odpowiada w przybliżeniu poziomowi rozwoju biednych regionów krajów europejskich, jak np. dawne Niemcy Wschodnie (67%) oraz Południowe Włochy (Calabria 68%), lub najbiedniejszym regionom dawnej piętnastki (dane za 2001 rok), jak: Dytiki Ellada – 58%, Anatoliki Macedonia Thraki – 58,5%, Ipeiros – 59% w Grecji, Extremadura w Hiszpanii – 58,7%, Azory w Portugalii – 61%.

Natomiast regiony: Pragi, Bratysławy, Budapesztu i Cypru są jedynymi obszarami nowo przyjętych krajów UE, w których poziom PKB na mieszkańca przekroczył poziom 75%.

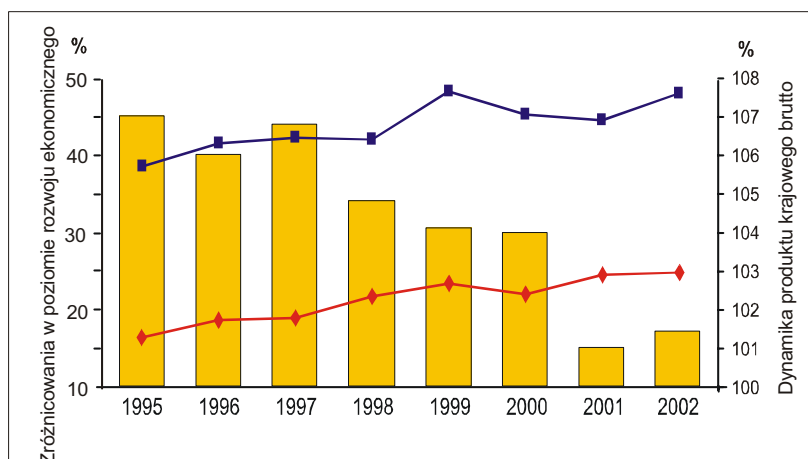
Obszarami gospodarczo najsłabszymi w odniesieniu do regionów Unii Europejskiej, a także krajów Europy Środkowej, są województwa: lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie (ich PKB mieści się w przedziale 31–35% średniej dla poszerzonej UE). Tych pięć polskich województw zamyka stawkę 254 regionów (poziomu NTS-2) poszerzonej Unii uporządkowanych według wielkości PKB na mieszkańca. Poziom PKB na mieszkańca w tych województwach jest wyraźnie niższy od poziomu, który był obserwowany w najbiedniejszych regionach Grecji, Portugalii i Hiszpanii w momencie akcesji tych krajów do UE. I tak np. poziom PKB na mieszkańca w momencie przystąpienia do Unii Europejskiej w najbiedniejszym regionie Portugalii – Alentejo – wynosił 37% (w 1986 r.), Hiszpanii – Extremadura 44% (1986 r.) i Grecji – Voreio Aigaio 44%.

W ciągu ostatnich kilku lat obserwujemy wzrost skali zróżnicowań w wielkości PKB na mieszkańca. Zarówno na poziomie regionów, jak i podregionów od 1995 roku średni wskaźnik zróżnicowań wzrósł o blisko 8 punktów, do 24% w przypadku województw i 48% w przypadku NTS3. Zróżnicowania przestrzenne w poziomie rozwoju rosły szczególnie w ostatnim okresie, gdy spadała w kraju dynamika wzrostu gospodarczego.

**Wykres 6. Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (PPS) UE-25;
różnice krajowe i regionalne (NUTS 2) w roku 2001 (UE-25 = 100)**



**Wykres 7. Różnice w poziomie rozwoju ekonomicznego regionów (NTS 2) i podregionów (NTS 3),
a dynamika wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 1995–2002**



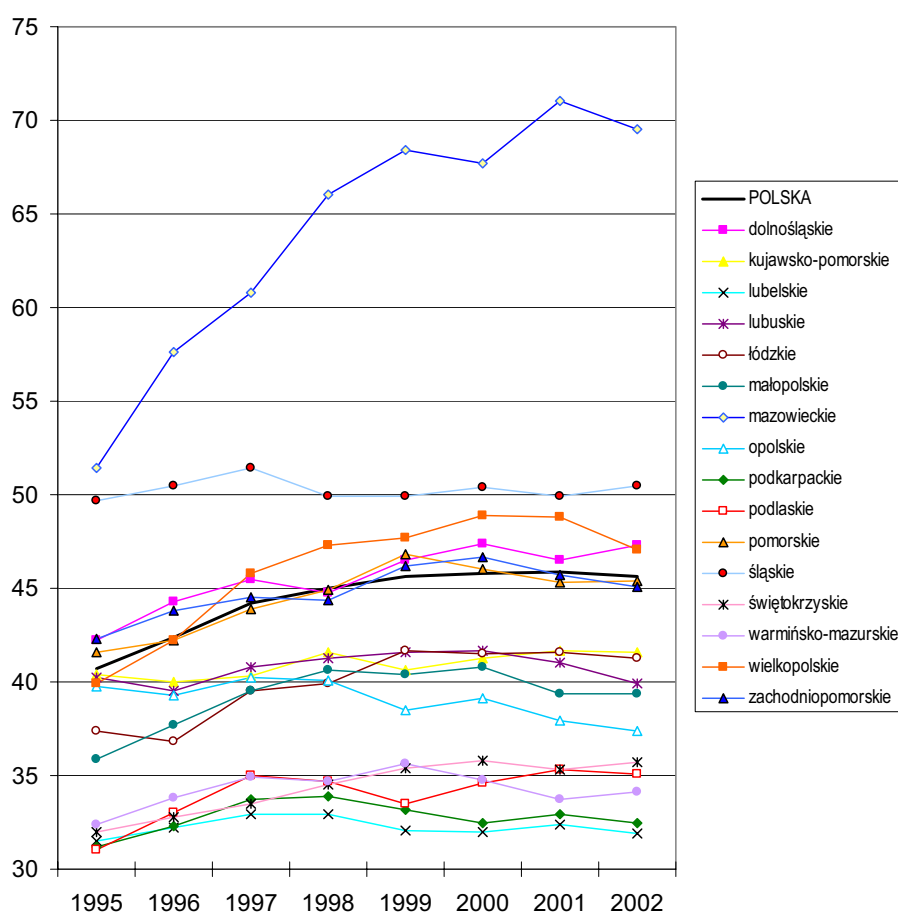
- Zróżnicowania w poziomie rozwoju ekonomicznego (PKB na 1 mieszkańca) w przekroju podregionów (NTS 3)¹
- ◆ Zróżnicowania w poziomie rozwoju ekonomicznego (PKB na 1 mieszkańca) w przekroju regionów (NTS 2)¹
- Dynamika produktu krajowego brutto w cenach stałych (rok poprzedni = 100)

¹ Obliczenia wg wskaźników Williamsona (wskaźnik zmienności ważony liczbą ludności)

Źródło: Regions: Statistical Yearbook 2002. European Commission, Produkt krajowy brutto według województw i podregionów w 2002 roku, GUS, Warszawa 2004

Mimo wzrostu zróżnicowań przestrzennych poziom ich, zwłaszcza w przypadku regionów (NTS-2), nie jest większy aniżeli w innych krajach dawnej UE. We wszystkich tych krajach w ostatnich 10–15 latach był obserwowany wzrost zróżnicowań regionalnych. Zróżnicowania międzyregionalne powstają zarówno w czasie recesji, jak i dynamicznego rozwoju. Jak pokazał Trzeci Raport Kohezyjny Komisji oraz Banku Światowego, przede wszystkim w krajach doświadczających dynamicznego rozwoju w minionej dekadzie, jak szczególnie Irlandia, a także Finlandia, Szwecja, Wlk. Brytania, następował gwałtowny wzrost dysproporcji regionalnych, czyli miało w tych krajach miejsce zwiększenie konwergencji zewnętrznej (zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju między krajami) przy pewnym koszcie konwergencji wewnętrznej.

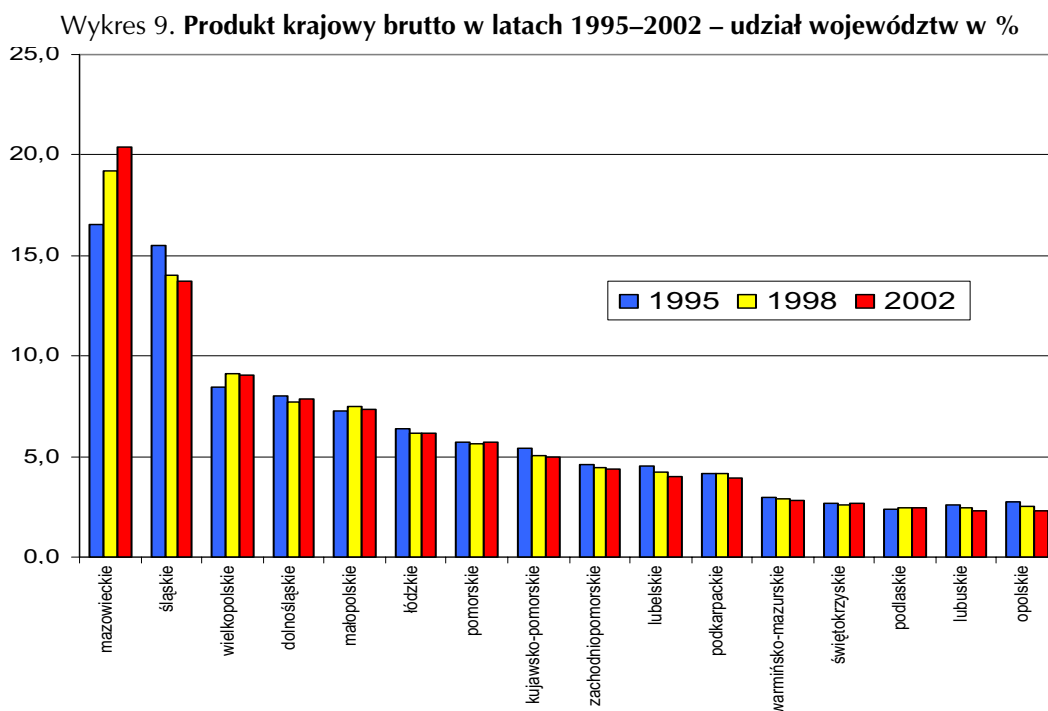
Wykres 8. PKB na 1 mieszkańca w relacji UE25 = 100



Wzrost zróżnicowań regionalnych w Polsce był głównie skutkiem dynamicznego rozwoju największych, najsilniejszych województw, szczególnie mazowieckiego, którego poziom rozwoju, liczony wielkością PKB na mieszkańca w stosunku do średniej dla poszerzonej Unii (uwzględniając siłę nabywczą naszej złotówki), zwiększył się z 51% w 1995 do prawie 70% w 2002 roku. W analizowanym okresie dystans w poziomie rozwoju w stosunku do średniej dla UE-25 zmniejszyły wyraźnie również województwa: wielkopolskie i dolnośląskie (w granicach 7–5 punktów), a także (w mniejszym stopniu): pomorskie, zachodnio-pomorskie, małopolskie, łódzkie, a z najsłabiej rozwiniętych: podlaskie i świętokrzyskie. W pozostałych województwach dystans ten, mimo wahań rocznych,

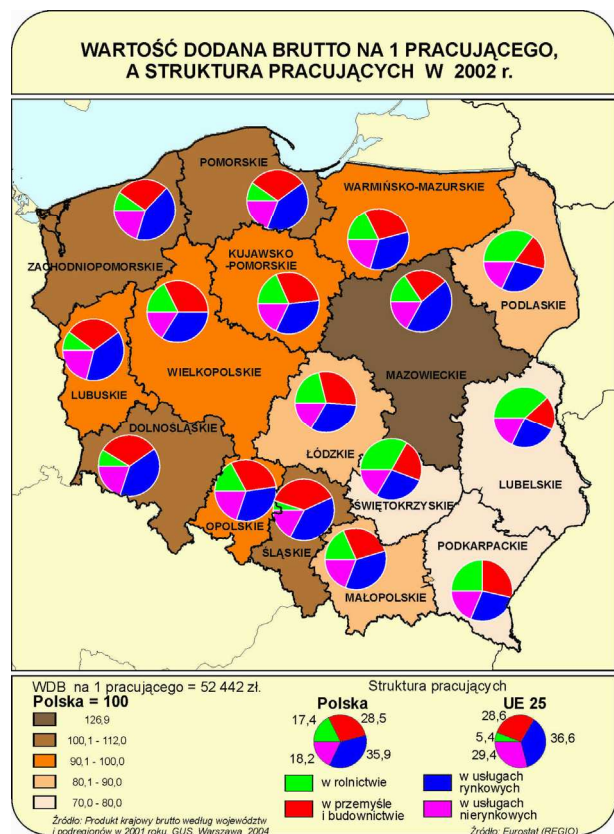
nie zmniejszył się, a w opolskim nawet zwiększył się o 2 punkty. Przyjmując, że w tym okresie średnia unijna wielkość PKB na mieszkańca realnie zwiększyła się o 18%, można powiedzieć, że we wszystkich naszych regionach miał miejsce wzrost w poziomie rozwoju, chociaż w różnym stopniu.

Najbardziej dynamicznie rozwijające się województwa mazowieckie, wielkopolskie, dolnośląskie oraz śląskie cechuje jednocześnie największy potencjał gospodarczym w kraju. Przeszło połowa produktu krajowego brutto powstającego w Polsce pochodzi z tych 4 województw, w tym 1/5 z woj. mazowieckiego. Uwzględniając jeszcze duże aglomeracyjne regiony małopolskie i łódzkie, udział ten wzrasta do 65%. W minionych ośmiu latach ta koncentracja potencjału gospodarczego, głównie za przyczyną woj. Mazowieckiego, jeszcze bardziej wzrosła. Ta koncentracja potencjału w sześciu największych województwach wpływa w dużym stopniu na skalę zróżnicowań regionalnych w poziomie PKB na mieszkańca, a także, co jest szczególnie ważne, na poziom i dynamikę rozwoju w całym kraju (jako przykład wpływ spadku w 2002 r. dynamiki rozwoju w województwach mazowieckim i wielkopolskim).



Różnice międzyregionalne w poziomie rozwoju są zależne, co już ukazała zarysowana ścieżka rozwoju Polski na tle innych krajów Unii, od różnic w poziomie wydajności pracy i aktywności zawodowej. Z kolei wydajność jest efektem regionalnych struktur społeczno-gospodarczych. W związku z tym, że szczególnie w Polsce są bardzo duże dysproporcje w poziomie wydajności pracy między poszczególnymi sektorami gospodarki (na przykład wartość dodana brutto na pracującego w usługach rynkowych jest przeszło 8-krotnie wyższa aniżeli w rolnictwie), bardzo ważna jest regionalna struktura pracujących. Najniższym poziomem wydajności (poziom wartości dodanej brutto na pracującego poniżej 80% wartości krajowej) charakteryzują się województwa: lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie, czyli te województwa, w których wysoki jest udział pracujących w mało efektywnym rolnictwie, a niski w wysoce efektywnych usługach, zwłaszcza rynkowych, czego odwrotnym, pozytywnym przykładem jest woj. mazowieckie. Płyne stąd wniosek, że zdynamizowa-

nie rozwoju w poszczególnych województwach, zwłaszcza tych najslabiej rozwiniętych, będzie zależało od zmiany ich struktury gospodarczej, to jest maksymalnego wykorzystania dostępnych i rosnących zasobów pracy w najbardziej efektywnych działach i sektorach gospodarki.



Mapa 6. Wartość dodana brutto
na 1 pracującego

Sieć kolejowa ulega systematycznemu skracaniu (w latach 1991–1998 o 11,5%, a w latach 1991–2003 o prawie 1/5). Obecnie jej długość wynosi 20665 km (na koniec 2003 r.), co daje gęstość linii kolejowych na poziomie 6,5 km/100 km² i przewyższa wartość średnią dla Unii Europejskiej równą ok. 5 km/100 km². Występują znaczne różnice w gęstości sieci kolejowej pomiędzy Polską Zachodnią i Wschodnią, na korzyść tej pierwszej. Ponad 98% to linie normalnotorowe i zelektryfikowane w 58% (na koniec 2003 r.). Linie kolejowe podstawowego krajowego i międzynarodowego znaczenia, zwłaszcza zlokalizowane w europejskich korytarzach transportowych, wymagają modernizacji i dostosowania do standardów europejskich. W latach 1990–2002 przewozy towarowe i pasażerskie uległy dalszemu obniżeniu, odpowiednio o 43% (tonokilometry) i o 59% (pasażerokilometry).

Transport lotniczy. W latach 1991–1998 transport ten charakteryzował się dużą dynamiką wzrostu przewozów. W 1998 r. przewieziono 2,6 mln. pasażerów, tj. o ok. 53,5% więcej niż w 1990 r., z czego 85% w komunikacji międzynarodowej. Natomiast w 2003 roku blisko 4 mln; tj. o 51% więcej niż w 1998, z czego prawie 80% w komunikacji międzynarodowej. Stanowi to jednak zaledwie znikomy procent ruchu lotniczego w Unii Europejskiej. Największe znaczenie dla obsługi pasażerów mają lotniska w Warszawie (ponad 5 mln pasażerów w 2003 roku, tj. 73,3% wszystkich w Polsce) oraz w Krakowie, Katowicach i Gdańsku, obsługujące loty międzynarodowe. Dynamiczny rozwój ilości przewozów wskazuje na konieczność stymulowania rozwoju lotnisk regionalnych.

Sieć drogowa w Polsce jest rozległa, ale zróżnicowana jakościowo. Liczyła na koniec 2002 r. 372,3 tys. km, z czego ponad 250 tys. km (67,2%) to drogi o nawierzchni twardej. Wskaźnik gęstości dróg o nawierzchni twardej wynosi 80 km/100 km² i stanowi 69% średniej dla Unii Europejskiej. Długość autostrad (na koniec 2002 – 405 km) w przeliczeniu na 1.000 km² wynosi zaledwie blisko 1,3, przy średniej dla UE ok. 16 km. Udział dróg o nawierzchni twardej jest stosunkowo mały w województwach Polski północnej (warmińsko-mazurskie, pomorskie i podlaskie). Najkorzystniej sytuacja kształtuje się w województwach Polski południowej (śląskie, małopolskie, dolnośląskie i świętokrzyskie). Znaczna część dróg jest jednak niskiej jakości i wymaga modernizacji lub zmiany nawierzchni.



Mapa 7. Drogi kolejowe normalnotorowe
w 2003 r.

Telekomunikacja. W ostatnich latach nastąpił istotny rozwój branży telekomunikacyjnej. Liczba abonentów wzrosła z 78 na 1.000 mieszkańców w 1990 r. do 322 w 2003 roku. Wskaźnik ten w innych krajach Europy kształtował się następująco: we Francji 583, w Niemczech 590, w Grecji 525, w Austrii 502, w Hiszpanii 417, w Portugalii 423. System telefonii przewodowej w Polsce jest znacznie zróżnicowany terytorialnie. Największa dostępność telekomunikacyjna występuje w województwach: mazowieckim, dolnośląskim i pomorskim. Najmniejsza w województwach: świętokrzyskim, podkarpackim, opolskim i lubelskim, przy czym ubogą infrastrukturą telekomunikacyjną wyraźnie charakteryzują się tereny wiejskie. Należy jednak podkreślić, że dynamiczny rozwój powoduje, że różnice regionalne w dostępności wyraźnie maleją. Liczba abonentów telefonii komórkowej na 100 mieszkańców wynosiła w 2002 roku 36 (wzrost przeszło 3-krotny w stosunku do roku 1999). Pomimo tego rozwój tej telefonii jest jeszcze znacznie niższy niż w krajach europejskich, na przykład w Portugalii omawiany wskaźnik wynosi 78, w Grecji 68. Wraz z rozwojem w Polsce sieci telefonicznej rozwija się sieć teleinformatyczna. Obecnie przypada już 230 użytkowników Internetu na 1.000 mieszkańców w województwach pomorskim i mazowieckim.



Środowisko naturalne. Od 1990 roku nastąpiło istotne zmniejszenie presji na środowisko i znaczna poprawa stanu środowiska. W latach 90. emisja pyłów do powietrza zmniejszyła się o 57%, związków siarki o 48%, a związków azotu o 28%, co spowodowało zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, szczególnie w regionach uprzemysłowionych. Z prawie 2100 tys. ton pyłów i gazów (bez dwutlenku węgla) wyemitowanych z zakładów szczególnie uciążliwych w 2003 r. (w których pyły zneutralizowane były

Mapa 8. Drogi publiczne o twardej nawierzchni
w 2003 r.



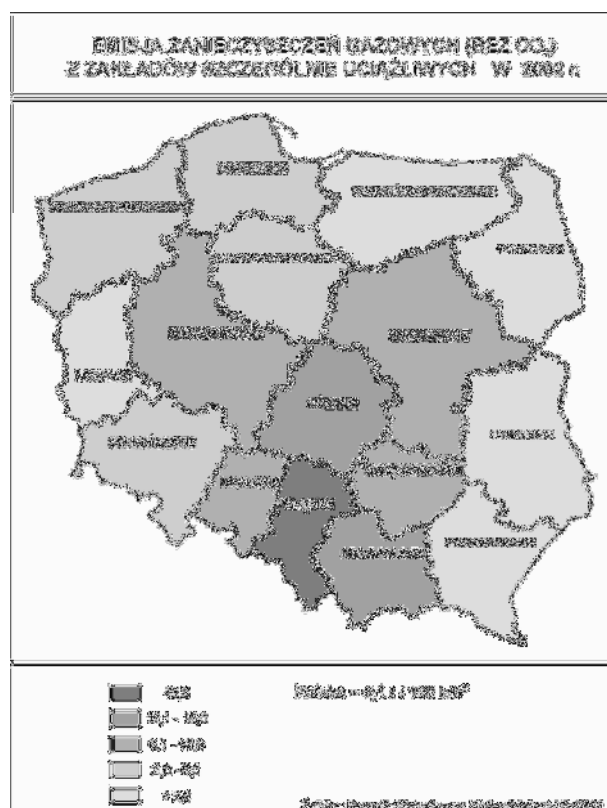
Mapa 9. Emisja zanieczyszczeń pyłowych
z zakładów szczególnie
uciążliwych (2002)

w 99,2%, a gazy w prawie 47%) 65% wytworzyły województwa śląskie, łódzkie, małopolskie i mazowieckie. Stosunkowo najmniej zanieczyszczeń, zarówno pod względem produkcji ścieków, jak i gazów i pyłów, jest wytwarzanych w województwach: lubuskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim. Ilość nieoczyszczonych ścieków odprowadzanych do rzek spadła prawie o 85% (w stosunku do początku lat 90-tych), co poprawiło jakość wód w rzekach, szczególnie z punktu widzenia wskaźników fizyczno-chemicznych. W 2002 r. do wód powierzchniowych odprowadzono 8990 hm³ ścieków przemysłowych i komunalnych, z czego oczyszczenia wymagało 25%. Ilościowo najwięcej ścieków nieoczyszczonych odprowadza się do wód powierzchniowych w województwach: mazowieckim – 72 hm³, śląskim – 43,5 hm³, zachodniopomorskim – 21 hm³.

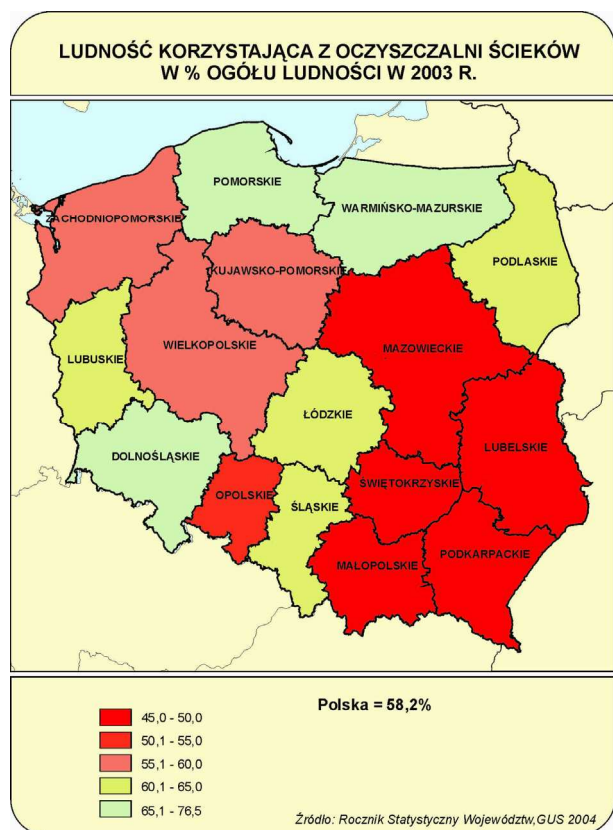
Wyposażenie w sieć wodno-kanalizacyjną wykazuje zróżnicowanie przestrzenne. Relatywnie najłabiej są w nią wyposażone województwa Polski wschodniej i północno-wschodniej: lubelskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie; najlepiej: śląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie i małopolskie.

Coraz bardziej racjonalne staje się także gospodarowanie odpadami, zwłaszcza przemysłowymi. Chociaż w pierwszym okresie transformacji do poprawy stanu środowiska przyczyniła się zauważalnie recesja gospodarcza, to jednak już od początku 1992 roku poprawa ta ma miejsce przy utrzymującej się wysokiej stopie wzrostu gospodarczego, co oznacza zmniejszające się ilości zanieczyszczeń w przeliczeniu na jednostkę PKB.

Nadal jednak pozostało wiele „gorących problemów ekologicznych”, a niektóre zagrożenia nawet się zwiększają. Narastającym problemem jest na przykład „emisja niska”, szczególnie związana z intensywnym rozwojem motoryzacji.



Mapa 10. Emisja zanieczyszczeń gazowych
(bez CO₂) z zakładów szczególnie
uciążliwych (2002)



Mapa 11. Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków (2003)

Przemysł wytwarza 23,6% wartości dodanej brutto (według danych za rok 2002). Najwyższym udziałem tego sektora w wartości dodanej charakteryzują się województwa: śląskie, opolskie, łódzkie, podkarpackie, dolnośląskie i wielkopolskie, najniższym – lubelskie, zachodniopomorskie i podlaskie. W 2003 r. wartość produkcji sprzedanej krajowego przemysłu w województwach: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim stanowiła 48,1% ogólnej produkcji przemysłowej kraju. Dla porównania grupa pięciu województw o najmniejszej wartości produkcji sprzedanej osiągnęła udział 11,1%.

Rolnictwo w 2002 r. wytworzyło 3,1% wartości dodanej brutto, przy czym największym udziałem charakteryzują się województwa podlaskie oraz wielkopolskie. Sektor ten odznacza się znacznym przerostem zatrudnienia, rozdrobnieniem gospodarstw, niską efektywnością oraz niskim stopniem towarowości produkcji. Większość

indywidualnych gospodarstw rolnych prowadzi działalność wyłącznie, bądź głównie, dla zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych rodzin związanych z danym gospodarstwem. Zaledwie 46,9% gospodarstw produkuje głównie lub wyłącznie na sprzedaż, najwięcej (powyżej 60%) w województwach: kujawsko-pomorskim, podlaskim i wielkopolskim, najmniej w śląskim, małopolskim i podkarpackim (około 20% i mniej). Najwięcej użytkowników gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych utrzymujących się tylko z pracy w swoim gospodarstwie było w województwach lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim, a najmniej w województwach śląskim i lubuskim. Przeciętna powierzchnia użytków rolnych gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych wynosi 7,4 ha (w 2002 r.), przy czym ponad 58% tych gospodarstw posiada powierzchnię od 1,01 do 4,99 ha, a tylko ok. 19% dysponuje powierzchnią większą niż 10 ha. Największe rozdrobnienie cechuje rolnictwo Polski południowo-wschodniej, w której jednocześnie jest największe zatrudnienie w tym sektorze.

Te uwarunkowania w rozwoju polskiego rolnictwa powodują, że występują ogromne różnice regionalne w wielkości produkcji rolniczej w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych, a zwłaszcza w wydajności w odniesieniu na pracującego, szczególnie między Polską północno-zachodnią a południowo-wschodnią. Niepokojący jest fakt, że różnice te ciągle się pogłębiają.

Prywatyzacja. Źródłem dostępu do kapitału i często związanego z nim postępu jest prywatyzacja. Jej stopień jest nie tylko odzwierciedleniem przemian strukturalnych, ale i atrakcyjności inwestycyjnej. Realizacja procesu przekształceń w ujęciu terytorialnym jest zróżnicowana i w dużej mierze uwarunkowana liczbą przedsiębiorstw państwowych funkcjonujących na terenie danego województwa. Ogółem w latach 1990–2002 najwięcej przedsiębiorstw państwowych objęto przekształceniami na terenie województw: śląskiego (731 przedsiębiorstw), mazowieckiego (632 przedsiębiorstw) i dolnośląskiego

(497 przedsiębiorstw), a najmniej – na terenie województw: świętokrzyskiego (168 przedsiębiorstw) i podlaskiego (159 przedsiębiorstw).

W latach 1990–1999 liczba pracujących w sektorze prywatnym wzrosła o 3,6 mln, natomiast w latach 2000–2002 zmniejszyła się 152 tys. osób. Liczba pracujących w sektorze publicznym zmniejszyła się w tych latach odpowiednio o 4,6 mln i o 0,4 mln osób. W latach dziewięćdziesiątych zmieniła się również struktura pracujących według sektorów własności. Po uwzględnieniu przekształceń własnościowych w końcu 2003 roku pracujący w sektorze publicznym stanowili 29,9% (dla porównania w 1995 roku 38,6%, a w 1990 roku 52,1%). Z kolei udział pracujących w sektorze prywatnym wzrastał odpowiednio 47,9% (w 1999 r.), 61,4% i 70,1% (w 2003 r.).

Rozwój sektora MSP. Natężenie rozmieszczenia MSP jest jednym z mierników przedsiębiorczości. Kumulacja podmiotów wskazuje obszary o dobrej koniunkturze. W latach 90. nastąpił dynamiczny wzrost sektora. Liczba spółek prawa handlowego i prowadzonych przez osoby fizyczne wzrosła do ponad 3,5 mln (na koniec 2003 r.), w tym z udziałem kapitału zagranicznego do 50 tys. W związku z tym wskaźnik liczby podmiotów gospodarczych na 1.000 mieszkańców zwiększył się średnio w Polsce do 94, przy czym najwyższy poziom osiągnął w województwach zachodniopomorskim, mazowieckim (powyżej 110), dolnośląskim, pomorskim i wielkopolskim – około 100, najmniej: poniżej 70 w podkarpackim. Najwyższy odsetek spółek z udziałem kapitału zagranicznego, który w znacznym stopniu determinował wielkość nakładów inwestycyjnych w regionach, występował w województwach: mazowieckim, lubuskim, zachodniopomorskim, dolnośląskim i pomorskim, najmniej w województwach: lubelskim, podlaskim, podkarpackim i świętokrzyskim.

Rozkład przestrzenny MSP wykazuje koncentrację w obrębie dużych aglomeracji miejskich oraz w okręgach o dobrze rozwiniętym i zróżnicowanym przemyśle. W 2002 r. województwami o największej liczbie pracujących w małych i średnich przedsiębiorstwach na 1.000 mieszkańców były województwa mazowieckie i wielkopolskie (215) oraz pomorskie (ok. 200). Skupiały ponad 37% ogółu przedsiębiorstw tej wielkości. Największy przyrost liczby MSP dotyczył województw już charakteryzujących się silną ich koncentracją związaną z aglomeracjami. Niższy poziom rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości cechuje województwa: lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie.

Inwestycje zagraniczne. Rozwój gospodarczy regionów jest ściśle uzależniony od możliwości pozyskiwania i utrzymywania zdolności produkcyjnych. Atrakcyjność nie wyraża się tylko niskim kosztem produkcji/robocizny, ale jest wynikiem szeregu czynników składających się na konkurencyjność.

Przestrzenna lokalizacja inwestycji zagranicznych w Polsce, która charakteryzuje się ogromną koncentracją, jest stabilna i nie wykazuje zmian strukturalnych, a jedynie zmiany ilościowe. Inwestorzy zagraniczni preferują regiony w znacznym stopniu zurbanizowane, z dobrze rozwiniętą infrastrukturą, zasobne w wykwalifikowane kadry pracownicze i z łatwym dostępem do obiektów biurowych i produkcyjnych. Prawie 60% kapitału zagranicznego, który napłynął do Polski do końca 2002 r., zlokalizowało się w województwie mazowieckim, po przeszło 8% w wielkopolskim i małopolskim oraz śląskim (6,6%). Na końcu listy znajdują się województwa: lubelskie i podlaskie. Szczególnym rodzajem zachęt dla inwestycji zagranicznych są specjalne strefy ekonomiczne (SSE). Kapitał zagraniczny ulokowany w strefach stanowi 77,6% zainwestowanego tam kapitału.

Badania i rozwój. Dystans, jaki dzieli sferę badań i rozwoju w Polsce od krajów wysoko rozwiniętych zarówno pod względem poziomu, jak i proporcji finansowania, struktury instytucjonalnej sfery badań i rozwoju oraz jej związków z gospodarką, jest nie mniejszy niż różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego. Udział nakładów przeznaczonych na działalność badawczo-rozwojową, w stosunku do produktu krajowego brutto, jest znacznie niższy aniżeli w wielu krajach UE. Od kilku

lat systematycznie spada liczba zgłoszeń patentowych i wzorów użytkowych, a udział przedsiębiorstw, które w ciągu ostatnich trzech lat wprowadziły co najmniej jedną innowację, kształtuje się poniżej średniej dla Unii Europejskiej (w latach 1994–1996 wyniósł on w Polsce 37,6%, a w 2003 r. – 39,3% – wobec 50% średnio w UE). Istotną rolę w prowadzeniu działalności badawczo-rozwojowej odgrywają przedsiębiorcy. W Polsce udział przedsiębiorców jako źródła finansowania badań i rozwoju jest niski i wynosił w 2003 r. 23,5%, przy średniej w Unii Europejskiej wynoszącej 62,1%.

Infrastruktura instytucjonalna niezbędna do prowadzenia badań i rozwoju jest w Polsce stosunkowo dobrze rozwinięta. W jej skład wchodzi szkoły wyższe, placówki PAN, jednostki badawczo-rozwojowe oraz przedsiębiorcy i prywatne instytuty badawcze. Funkcjonujące w Polsce od 2000 r. Centra Doskonałości są pozytywnym przykładem powstawania powiązań pomiędzy instytucjami badawczymi a przedsiębiorcami. W związku z lokalizacją ośrodków akademickich i naukowych istnieje jednak naturalna, znaczna dysproporcja w strukturze przestrzennej nakładów na działalność badawczo-rozwojową w Polsce. Istnieje bardzo silna koncentracja przestrzenna w zakresie nakładów na badania i rozwój.

Prawie 44% środków wydanych w roku 2003 na działalność badawczo-rozwojową przypadło na województwo mazowieckie, a kolejne 27,5% na: małopolskie, śląskie i wielkopolskie. Najmniej na działalność badawczo-rozwojową przeznaczają województwa: świętokrzyskie, opolskie, lubuskie i podlaskie (łącznie ich udział wynosi 2,5%). Działalność naukowo-badawcza w Polsce jest w ogromnym stopniu zdominowana przez kilka wiodących ośrodków.

Turystyka. W latach 90. zanotowano wzrost zainteresowania Polską jako celem podróży, zarówno turystycznych, jak i biznesowych oraz handlowych. Zaowocowało to blisko 5-krotnym wzrostem liczby cudzoziemców odwiedzających Polskę. Liczba turystów korzystających z bazy noclegowej wzrosła od 1990 r. o blisko połowę i wyniosła w 2002 – 14,2 mln osób. Najliczniej odwiedzane przez turystów były tereny województw: dolnośląskiego, małopolskiego, śląskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego, a także aglomeracja warszawska. Dostępność bazy turystycznej jest zróżnicowana regionalnie. Biorąc pod uwagę liczbę hoteli przypadających na 10 tys. km², najlepiej sytuacja kształtuje się w województwach Polski południowej: śląskim, małopolskim i dolnośląskim, naj słabiej zaś w świętokrzyskim, lubelskim i podlaskim. Niskie wskaźniki w regionach z dużymi aglomeracjami miejskimi (mazowieckie, pomorskie, wielkopolskie i łódzkie) świadczą o znacznym niedoborze w tym zakresie.

Kultura. Poważnym problemem jest postępujący proces pogarszania się stanu infrastruktury kulturalnej, w tym zabytków oraz liczby odbiorców kultury. Związane jest to zarówno z niewystarczającymi wydatkami publicznymi na kulturę, jak i pogarszającą się sytuacją ekonomiczną wielu rodzin. Publiczne wydatki na kulturę w Polsce w 2000 r., mimo że należały do najniższych w Europie (24 euro na osobę), w stosunku do poziomu rozwoju gospodarczego nie odbiegały od średnich standardów europejskich. Udział wydatków publicznych na kulturę w stosunku do uzyskiwanego PKB kształtował się na poziomie 0,5%. W bogatych krajach europejskich jedynie w przypadku Francji i Danii udział ten był wyższy, a także w takich krajach postsocjalistycznych jak Estonia, Słowacja i Węgry.

Wydatki publiczne na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego w latach 2000–2002 wynosiły średniorocznie w Polsce przeszło 240 mln zł., co stanowiło zaledwie 0,1% wszystkich wydatków publicznych.

W ostatnich latach maleje liczba bibliotek i punktów bibliotecznych, w szczególności na terenach wiejskich przy dość dużych różnicach regionalnych. W stosunku do liczby ludności najwięcej jeszcze działa tych obiektów w województwach: śląskim i pomorskim.

Wzrasta natomiast liczba muzeów i galerii sztuki, przy czym maleje liczba zwiedzających muzea, a rośnie liczba zwiedzających galerie sztuki. Najwięcej gości mają muzea i wystawy w województwach: małopolskim, mazowieckim i pomorskim.

Tabela. Wydatki publiczne na kulturę w wybranych państwach europejskich w 2000 r.

Państwa	Wydatki publiczne na kulturę	Produkt Krajowy Brutto	Udział wydatków publicznych na kulturę w stosunku do PKB w %
	Euro na 1 mieszkańca		
Dania	216,0	32 190	0,67
Francja	191,0	23 439	0,80
Wielka Brytania	128,0	26 615	0,50
Finlandia	104,0	25 144	0,40
Holandia	98,5	25 266	0,40
Niemcy	98,0	24 699	0,40
Włochy	73,0	20 165	0,36
Hiszpania	66,0	15 271	0,43
Estonia	54,0	4 070	1,90
Słowenia	35,0	10 275	0,34
Czechy	31,0	5 869	0,53
Węgry	29,0	4 961	0,60
Słowacja	28,0	4 060	0,70
Polska	24,0	4 776	0,52

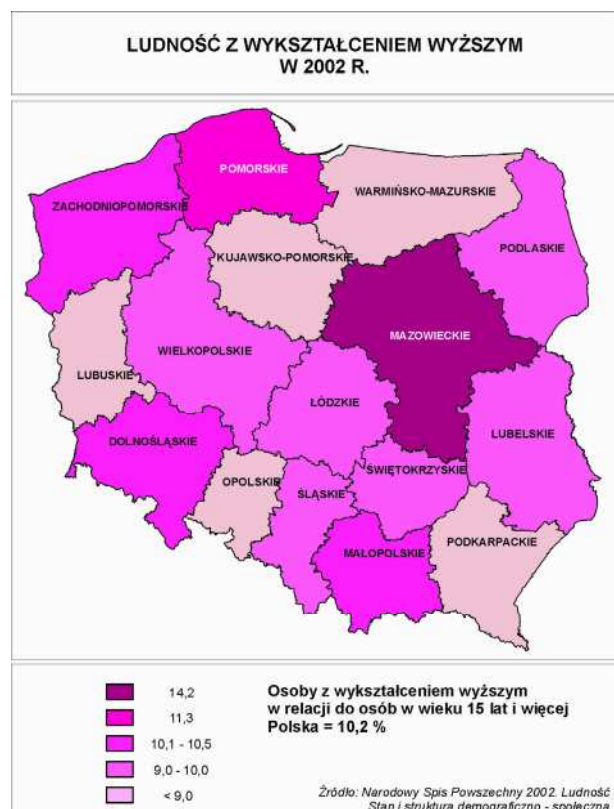
Źródło: Eurostat

Jednocześnie nieznacznie obniżeniu uległa ogólna liczba teatrów i instytucji muzycznych. Zmniejszyła się także liczba organizowanych przedstawień i koncertów oraz liczba słuchaczy i widzów. Zmniejszyła się również liczba kin, przy zwiększeniu liczby seansów i widzów. Wskazuje to na rozwój kin typu multipleks i zastępowanie nimi tych małych, jednoekranowych. Powoduje to zmniejszanie liczby kin jednoekranowych na obszarach wiejskich i zwiększanie liczby kin (a raczej ekranów) w miastach, co pogłębia zróżnicowanie w dostępie do kin pomiędzy miastem i wsią.

Zauważyć można natomiast zwiększającą się aktywność na polu kultury organizacji pozarządowych, których działalność częściowo kompensuje pogarszającą się kondycję publicznego sektora kultury. W 2003 r. zarejestrowanych było około 2300 organizacji pozarządowych działających w sferze kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego (z czego około 2000 regionalnych stowarzyszeń społeczno-kulturalnych działających na obszarach wiejskich). Zajmują się one bardzo szeroką działalnością – od prowadzenia i utrzymywania bibliotek, świetlic, po organizację koncertów, festiwali, wydarzeń artystycznych, konkursów, przedstawień itp. Ich aktywność często kierowana jest do grup defaworyzowanych, młodzieży i dzieci z rodzin patologicznych oraz osób niepełnosprawnych, stanowiąc aktywne narzędzie socjalizacji, resocjalizacji i rehabilitacji. Najbardziej aktywna jest działalność kulturalna prowadzona w województwach: małopolskim, śląskim, mazowieckim i wielkopolskim.

Edukacja. Jak pokazały wyniki ostatniego Spisu Powszechnego, tylko co 10-ty dorosły mieszkaniec naszego kraju (mający 15 lat i więcej) legitymuje się wyższym wykształceniem (w UE 20%), a na obszarach wiejskich sytuacja ta jest 2-krotnie gorsza. Poziom wykształcenia wykazuje znaczne zróżnicowanie regionalne, przy czym osoby z wyższym wykształceniem koncentrują się zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich. Niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej stanowi istotny problem oraz barierę przemian na wsi. Na wsi ponad 40% osób w wieku 15–24 lat i aż 45% w wieku 40–49 lat legitymuje się jedynie wykształceniem podstawowym. Należy jednak podkreślić, że w ciągu minionych 7 lat wykształcenie wyższe w naszym społeczeństwie znacznie się upowszechniło. Liczba studentów od początku transformacji zwiększyła się blisko 5-krotnie, w tym w ostatnich czterech latach o 30%. Sieć placówek szkolnictwa wyższego wraz z nauczycielami akademickimi nie jest równomier-

nie rozmieszczona – skupia się w największych miastach. Najwyższym wskaźnikiem liczby studentów na 1.000 mieszkańców charakteryzują się województwa: mazowieckie, zachodniopomorskie, dolnośląskie i małopolskie, najniższym: warmińsko-mazurskie, opolskie i podkarpackie. Na tę dynamikę duży wpływ miał rozwój uczelni niepaństwowych. Obecnie studenci tych szkół stanowią prawie 25%.



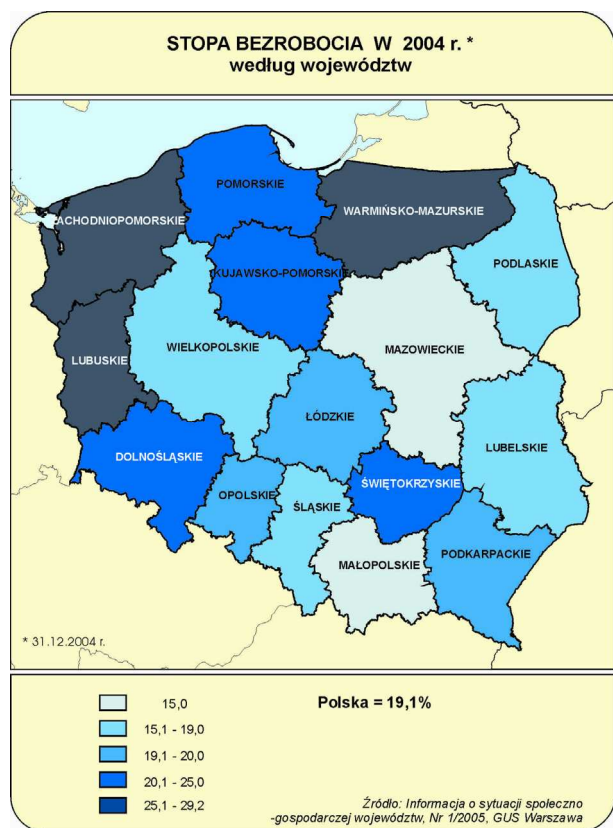
Mapa 12. Ludność z wykształceniem wyższym w 2002 r.

Zatrudnienie i rynek pracy. Zatrudnienie w trzech podstawowych sektorach w UE-25 kształtuje się następująco: sektor I – rolnictwo – 5,4% (w 2003 r.), II – przemysł ok. 28,6% i sektor III – usługi ok. 66%. W Polsce w 2003 r. w sektorze I pracowało 17,4% ogółu pracujących. Największy odsetek pracujących w tym sektorze nadal występuje w regionach: lubelskim 38,4%, podlaskim 35,5%, świętokrzyskim 33,4%. Mamy tutaj do czynienia ze znacznymi rozpiętościami regionalnymi, bo jednocześnie na Górnym Śląsku odsetek ten wynosi niecałe 5%, a w województwach północno-zachodnich kształtuje się poniżej 10%. W Unii Europejskiej najwyższe wskaźniki zatrudnienia w rolnictwie występują w regionach greckich: Peloponez 36,5% i Rytiki Ellada 32,8%.

W sektorze II pracowało 28,3% ogółu pracujących. Największym zatrudnieniem charakteryzowały się w 2002 r. (powyżej 31%) województwa śląskie, dolnośląskie i wielkopolskie, odpowiednio w Unii: Stuttgart (41,7%), Tübingen (42%), nato-

miast w sektorze usług (54,8%); najwięcej – powyżej 58% – pracowało w województwach: zachodniopomorskim (62,2%), pomorskim, lubuskim i dolnośląskim, najmniej (poniżej 45%) w świętokrzyskim i podkarpackim. W Unii najwyższym zatrudnieniem w sektorze usług charakteryzują się Ceuta i Melilla (91,5%) oraz Bruksela (86,%). Można mówić o pozytywnym procesie upodabniania się naszej struktury pracujących do przodujących krajów europejskich. W stosunku do roku 1998 we wszystkich województwach wzrósł o kilka punktów procentowych udział wysoko efektywnych usług rynkowych.

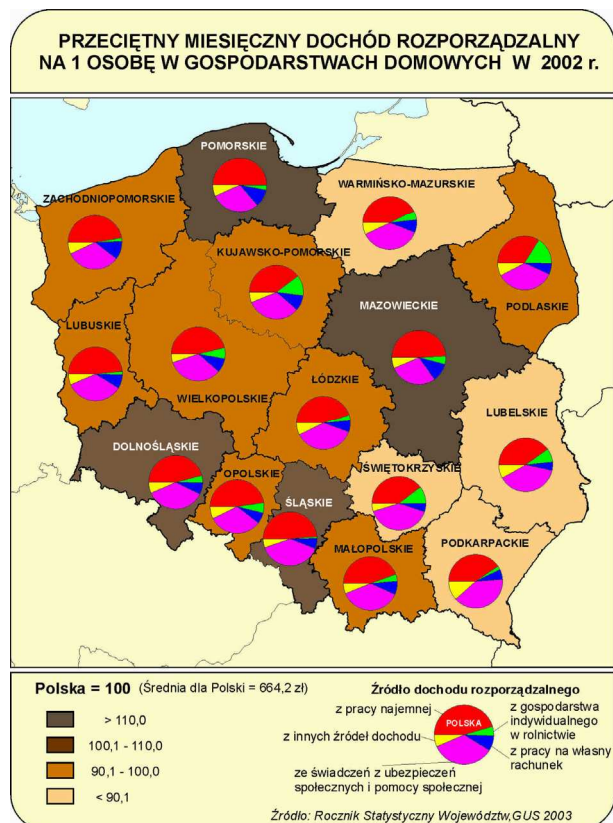
Problemem towarzyszącym wprowadzeniu mechanizmów wolnorynkowych oraz procesom restrukturyzacji gospodarki stało się bezrobocie. Po gwałtownym wzroście w początkowym okresie przemian liczba bezrobotnych zaczęła spadać, osiągając poziom 10,4% w 1998 roku. Następnie znów zaczęła wzrastać i na koniec roku 2004 (po pewnym przyhamowaniu w 2003 roku) stopa bezrobocia wyniosła 19,1%. Zanotowano tendencję rosnącą we wszystkich województwach. Obecnie najwyższą stopą bezrobocia charakteryzują się województwa: warmińsko-mazurskie (przeszło 29,2%), zachodniopomorskie i lubuskie (około 26-27%), najniższą zaś województwa: mazowieckie i małopolskie (15%), podlaskie i wielkopolskie (16%). W UE najwyższym wskaźnikiem bezrobocia (dane za 2002 r.) charakteryzowały się regiony: Halle – 27,1%, Desau – 25,9%, Calabria-24,6%, Leipzig – 23,1% przy średniej 28,1% dla 10 regionów NUTS II o najwyższym wskaźniku. Zdecydowana większość regionów UE cechuje się poziomem bezrobocia 2-krotnie niższym aniżeli w Polsce. Najniższy poziom bezrobocia odnotowano w Luksemburgu 2,0%, Utrechcie 2,2% przy średniej 3,6% dla 10 regionów NUTS II o najniższym wskaźniku.



Mapa 13. Stopa bezrobocia w 2004 r.
(według województw)

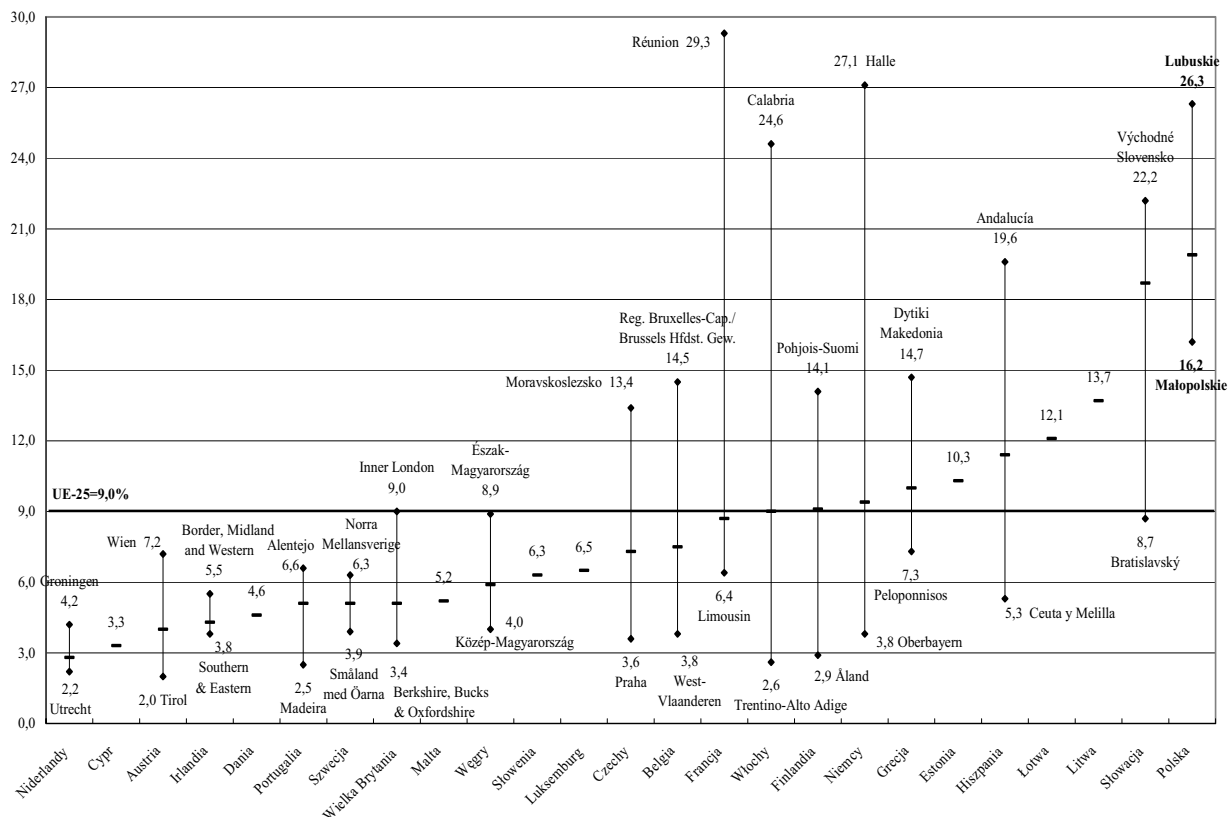
Wysoki poziom bezrobocia o charakterze strukturalnym w województwach Polski północnej jest w znacznej mierze konsekwencją upadku bazy ekonomicznej małych miast oraz państwowych gospodarstw rolnych. Od początku lat dziewięćdziesiątych stopa bezrobocia stale przekracza w niektórych rejonach w tych województwach 30%. W okresie od grudnia 1998 do grudnia 2003 r. najbardziej dynamiczny wzrost stopy bezrobocia rejestrowanego miał miejsce w województwach: lubuskim, zachodniopomorskim i pomorskim, a także w województwach dotychczas o niskim wskaźniku (wielkopolskie, śląskie, małopolskie), co świadczy m.in. o niezakończonych procesach przekształceń strukturalnych. Około 54% bezrobotnych pozostaje bez pracy dłużej niż rok (w UE 40%), najwięcej (ponad 55%) w województwach: podkarpackim, świętokrzyskim, mazowieckim, łódzkim i lubelskim (odpowiednio w UE – w 2001 r. – we Włoszech Campania 76,2% i Sycylia 69,3%).

Bardzo trudna sytuacja na regionalnych rynkach pracy przekłada się na sytuację materialną polskich rodzin. Szczególnie trudna sytuacja jest w tych regionach, gdzie w dochodach gospodarstw domowych znaczny udział stanowią dochody uzyskiwane z prowadzonych gospodarstw rolnych lub świadczenia z ubezpieczeń społecznych. W tych regionach postępuje zubożenie sporych grup społecznych, czego przejawem jest wzrost wielkości pomocy społecznej. Stosunkowo najwięcej beneficjentów pomocy społecznej jest w województwach: warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim.



Mapa 14. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwach domowych w 2002 r.

Wykres 11. Stopa bezrobocia w % – różnice krajowe i regionalne w roku 2002



Dokonana powyżej diagnoza pokazuje, że najważniejszym problemem dla Polski w najbliższych latach, warunkującym jej politykę regionalną, będzie dalsza dynamizacja rozwoju w celu zmniejszenia jej zapóźnienia cywilizacyjnego i społeczno-gospodarczego w stosunku do średnich standardów europejskich. Tak więc nacisk w polityce należy położyć na konwergencję zewnętrzną, przy niedopuszczeniu do wzrostu dywergencji wewnętrznej, czyli właściwie, co wspomina cytowany już Raport Banku Światowego, na tym jak poprzez politykę regionalną państwa wypracować rozsądny kompromis między tymi dwiema opcjami rozwoju.

Dynamiczny rozwój powinien być realizowany poprzez efektywne i maksymalne wykorzystanie dostępnych zasobów wewnętrznych, szczególnie pracy. Uwzględniając wchodzenie na rynek pracy wyżu demograficznego z przełomu lat 70-tych i 80-tych, likwidację ukrytego bezrobocia i zbędnego zatrudnienia w rolnictwie oraz ograniczenie poziomu bezrobocia o połowę, trzeba w naszym kraju w ciągu najbliższych 10 lat stworzyć 3 mln nowych miejsc pracy, mniej więcej po 1 mln z powyższych trzech przyczyn. Te nowe miejsca pracy winny tworzyć się głównie, na drodze rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, w wysoko efektywnych (konkurencyjnych) działach usług rynkowych, w nowoczesnych, innowacyjnych branżach działalności produkcyjnej.

Wykresy, przy których nie podano źródeł, stanowią opracowania własne Departamentu Polityki Regionalnej MGIP na podstawie danych z Eurostatu oraz Rocznika Statystycznego Województw, GUS, 2004.

III. PROBLEMY REGIONALNE POLSKI – SYNTETYCZNA DIAGNOZA

Badania na temat regionalnych zróżnicowań procesów rozwoju i ich przyczyn są w Polsce prowadzone od wielu lat, a ich wyniki dostarczają w miarę pełnego obrazu (choć nieciągłość danych statystycznych w ujęciach dynamicznych stanowi pewną barierę w tej mierze). Na podstawie wyników tych badań oraz uwzględniając konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – i szerzej: położenie Polski w Europie – możliwe jest zidentyfikowanie najważniejszych problemów rozwoju regionalnego kraju. Można je określić następująco:

- polaryzacja polskiej przestrzeni zachodząca przez cały okres powojenny, a pogłębiona po 1989 r.;
- marginalizacja niektórych obszarów kraju będąca wynikiem utrzymującego się ich względnego niedorozwoju pogłębionego w niektórych przypadkach procesami transformacji systemowej i związana z tym trudna sytuacja na regionalnych i lokalnych rynkach pracy;
- niedorozwój funkcji metropolitalnych dużych miast Polski, szczególnie w przypadku miast we wschodniej części kraju, przy jednoczesnym osłabianiu więzi między wielkim miastem a jego regionalnym zapleczem;
- problemy gospodarcze, społeczne i przestrzenne związane z restrukturyzacją terenów problemowych np. takich jak obszary poprzemysłowe, powojaskowe i popegeerowskie

Polaryzacja terytorialna

Jednym z wyznaczników współczesnego modelu rozwoju jest jego metropolizacja polegająca na koncentrowaniu w największych ośrodkach miejskich – metropoliach – ważnych funkcji, takich jak tworzenie innowacji, opracowywanie nowych technologii, lansowanie prądów kulturowych i estetycznych, świadczenie wyspecjalizowanych usług, w tym finansowych, oraz – co jest szczególnie ważne – funkcji zarządczych, czyli podejmowanie decyzji o procesach mających często zasięg globalny. Metropolie – najsilniejsze ogniwa gospodarki globalnej koncentrujące pracowników o najwyższych kwalifikacjach, twórców, a także polityków – funkcjonują w światowej sieci metropolitalnej. Istotnym zjawiskiem jest „odrywanie się” metropolii od otaczających je obszarów, co oznacza, iż tylko w sieci metropolitalnej wielkie miasta mogą dokonać wymiany zasobów i informacji wysokiej jakości (wysoce przetworzonych), których nie może dostarczyć im względnie słabiej rozwinięte otoczenie regionalne.

W rezultacie tych zjawisk przestrzeń społeczno-gospodarcza Europy ulega polaryzacji. Mimo znacznych nakładów ponoszonych przez Unię Europejską na wspomaganie rozwoju regionów najsłabiej rozwiniętych², w większości państw członkowskich różnice międzyregionalne rosną (choć poziom rozwoju krajów ulega wyrównywaniu).

Szczególnie silnie procesy metropolizacji rozwoju i wynikającej z niej polaryzacji regionalnej zachodzą w krajach postsocjalistycznych, w tym w Polsce. Jest to rezultatem przyspieszonej restrukturyzacji gospodarek tych krajów, zachodzącej z opóźnieniem (rozpoczętej dopiero po ich włączeniu do obiegu gospodarki globalnej), oraz dziedzictwa szczególnie silnie przestarzałych struktur gospodarczych, społecznych i przestrzennych, z którymi weszły do transformacji postsocjalistycznej. Procesom dezindustrializacji jedynie w największych miastach mógł towarzyszyć szybki rozwój sektora wyspecja-

² Regiony słabiej rozwijające się gospodarczo to takie, których regionalny produkt brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest mniejszy aniżeli 75% PKB na mieszkańca w całym kraju. Jest to granica umowna, stosowana na wzór klasyfikacji regionów uprawnionych do korzystania z funduszy UE na rozwój regionalny.

lizowanych usług, charakterystycznych dla metropolizacji. Ponadto, to właśnie największe miasta – jako układy terytorialne, których cechy były najbardziej zgodne z wymogami międzynarodowego kapitału – ściągały największą część inwestycji zagranicznych. W rezultacie ich rozwój po 1990 r. był szczególnie szybki, a ich pozycja w strukturach regionalnych uległa największemu wzmocnieniu.

Zagrożenie marginalizacją

W znacznie trudniejszej sytuacji znalazły się pozametropolitalne ośrodki przemysłowe oraz obszary wiejskie. Te pierwsze z reguły nie były atrakcyjne ani dla wyspecjalizowanych usług, ani też dla inwestorów zagranicznych, co powodowało, iż restrukturyzacja ich tradycyjnej bazy gospodarczej była dokonywana w wielu przypadkach „przez upadek”, który nie prowadził do powstania nowej działalności gospodarczej. Konsekwencją jest bezrobocie i stagnacja gospodarcza, tylko w niektórych przypadkach przełamane w wyniku udanej restrukturyzacji, wspartej pojawieniem się inwestorów zewnętrznych.

Regiony wiejskie, w których dominowało rolnictwo prywatne, nie dokonały istotnej zmiany strukturalnej, co nie poprawiło ich tradycyjnej niekorzystnej sytuacji i nie zwiększyło małej atrakcyjności dla nowej, innowacyjnej działalności gospodarczej. Tylko niektóre z nich zdołały pełniej wykorzystać swoje endogenne zasoby, czyniąc z nich kierunki opłacalnej i obiecującej specjalizacji gospodarczej, takie jak turystyka, produkcja mleka i wyrobów mlecznych, uprawa owoców i ich przerób, produkcja wyrobów z drewna i in.

W szczególnie niekorzystnej sytuacji znalazły się rolnicze obszary zdominowane uprzednio przez państwowe gospodarstwa rolne. Ich peryferyjne położenie oraz specyficzne rozproszone osadnictwo w osiedlach pegeerowskich – a także niskie kwalifikacje pracowników rolnych – powodują, iż stopa bezrobocia na tych terenach jest szczególnie wysoka, także w wyniku szczególnie niskiej motywacji do pracy, w dużym stopniu ukształtowanej przez nieefektywne formy walki z bezrobociem.

Na zróżnicowanie szans rozwoju poszczególnych obszarów Polski istotny wpływ mają czynniki historyczne, a także międzynarodowe relacje regionów przygranicznych. Przez stulecia wschodnia część kraju była słabiej rozwinięta niż obszary położone w zachód od Wisły i gorzej wyposażona materialnie, zarówno z punktu widzenia rzadszej sieci miast, jak i uboższej i mniej racjonalnej zabudowy wsi oraz rzadszej infrastruktury transportowej. Różnice te są obecnie wyraźnie widoczne. Ponadto, wschodnie regiony Polski są pozbawione pozytywnych impulsów rozwojowych płynących zza granicy, obecnych na granicy zachodniej, i – w mniejszym stopniu – także południowej. Również oddalenie wschodniej części kraju od zachodnioeuropejskich ośrodków kapitału, produkcji oraz decyzji, zwielokrotnione trudną ich dostępnością wynikającą z niedorozwoju infrastruktury transportowej, zmniejszają szanse na wzmocnienie ich rozwoju czynnikami zewnętrznymi.

Kształtowanie się obszarów metropolitalnych

Rzeczywisty rozwój kraju w znaczącym stopniu zależy od stopnia, w jakim polskie obszary metropolitalne będą zdolne włączyć się do innowacyjnego segmentu gospodarki światowej. W strategii konkurencyjności obszary metropolitalne, wraz z rodzącymi się pozametropolitalnymi „zagłębiami innowacyjności”, będą odgrywać kluczową rolę. Obszary te, szczególnie we wschodniej części kraju, są jednak – w porównaniu z metropoliami Europy Zachodniej – względnie słabo rozwinięte, szczególnie we wschodniej części kraju.

Obecnie jedynie Warszawa wraz z otaczającym ją pierścieniem o promieniu ok. 30 km może być uznana za ukształtowany obszar metropolitalny. Kilka wielkich miast Polski – Wrocław, Kraków,

Poznań, częściowo także Trójmiasto i Łódź – wykształciło już na tyle silne funkcje metropolitalne i są one na tyle silnie powiązane z układem międzynarodowym, iż są zdolne do konkutowania w światowej sieci metropolitalnej, eksponując w niej swój innowacyjny potencjał gospodarczy, badawczo-rozwojowy i akademicki, traktacje kulturalne i historyczne, względnie wysoko rozwinięte zaplecze turystyczne. Mimo tego potencjału wiele funkcji jest stale nisko rozwiniętych, jak np. zdolność do organizowania kongresów, obsługa masowego i wyspecjalizowanego ruchu turystycznego, dostępność komunikacyjna.

Funkcje metropolitalne innych dużych miast Polski są znacznie słabiej rozwinięte. Ich potencjał innowacyjny i zdolność konkurencyjna w otwartej gospodarce globalnej jest relatywnie niska. W większości przypadków miasta te nie są atrakcyjne turystycznie, nie przyciągają też znaczącego, innowacyjnego kapitału zewnętrznego. Są z reguły słabo dostępne komunikacyjnie, a niektóre z nich – jak np. Łódź wraz z otaczającymi ją obszarami oraz konurbacja śląska – są obciążone dziedzictwem tradycyjnych przemysłów. Ich zasięg bezpośredniego oddziaływania jest dość wąski, a – szczególnie w przypadku miast we wschodniej części kraju – otaczające je gminy są relatywnie ubogie.

Restrukturyzacja gospodarcza, społeczna i przestrzenna

Restrukturyzacja gospodarcza i społeczna rozumiana jest przede wszystkim jako zmiana struktury regionu w celu optymalizacji wykorzystania jego zasobów. W wielu przypadkach restrukturyzacja regionu będzie miała charakter spontaniczny, ale wielokrotnie decyzje o restrukturyzacji powinny być inicjowane przez państwo poprzez programy interwencji państwa (programy restrukturyzacji).

Restrukturyzacja obszarów poprzemysłowych związanych z przemysłem wydobywczym (kopalnie węgla kamiennego, brunatnego, siarki itp.) stanowi jeden z największych problemów regionalnych UE. Górnictwo i hutnictwo są gałęziami wymagającymi subsydiowania i nie mogą uzyskać – w długim horyzoncie – ekonomicznej opłacalności. Pojawianie się w tych regionach nowej działalności gospodarczej nie jest w stanie zrekomensować gospodarczych i społecznych strat wynikających z konieczności zamykania nierentownych zakładów przemysłowych. Nowa działalność gospodarcza nie jest w stanie wchłonąć nadwyżek siły roboczej, które pojawiły się w wyniku ograniczania tradycyjnych sektorów gospodarki, ponieważ nowoczesny przemysł jest wysoce kapitałochłonny i tworzy niewiele miejsc pracy. W związku z tym powstaje konieczność restrukturyzacji zasobów ludzkich i przestrzeni regionów oraz bardzo kosztownej rekultywacji odłogów poprzemysłowych. Kompleksowa rekonwersja terenów poprzemysłowych powinna stać się jednym z najważniejszych zadań polskiej polityki regionalnej.

Proces restrukturyzacji i prywatyzacji PGR-ów pozostawił nierozwiązaną kwestię wadliwej struktury agrarnej polskiego rolnictwa i zrodził problemy o charakterze społecznym, takie jak: bezrobocie, rosnące obszary ubóstwa, degradacja wiejskich instytucji oraz bierność i apatia społeczności wiejskich (wykształcenie swoistej *underclass* – społeczności ludzi nieprzygotowanych, niechcących lub nieumiejących poradzić sobie w zmienionych warunkach).

Konieczność restrukturyzacji terenów powojennych pozostających dotąd poza sferą zainteresowania polityki regionalnej jest związana z redukcją stanu liczbowego żołnierzy i pracowników cywilnych wojska oraz z przejęciem i efektywnym zagospodarowaniem pozostawionego po garnizonach mienia, w tym również przejętego po wycofywanych jednostkach armii radzieckiej. Dostępne analizy sytuacji społeczno-gospodarczej na terenach powojennych uzasadniają włączenie ich do obszarów problemowych, które wymagają, ze względu na występowanie negatywnych zjawisk ze sfery społecznej, ekonomicznej i technicznej, podjęcia określonych interwencji polityki regionalnej.

IV. Uwarunkowania rozwoju regionalnego Polski

Rozwój polskich regionów dokonuje się w określonej sytuacji społecznej i gospodarczej, i będąc ukierunkowanym na potrzeby i możliwości poszczególnych regionów, powinien także odpowiadać na uwarunkowania ogólnokrajowe.

Najważniejsze z nich to:

- utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego przy dokonywaniu korzystnych zmian strukturalnych w gospodarce polegających na zwiększaniu udziału gałęzi i branż o wysokim poziomie zaawansowania technologicznego i konkurencyjności eksportowej;
- zwiększanie zatrudnienia przez tworzenie miejsc pracy i wykorzystywanie aktywnych form walki z bezrobociem;
- zwiększanie poziomu innowacyjności polskiej gospodarki w wyniku intensyfikacji i racjonalizacji badań naukowych oraz szerszego ich wykorzystywania przez przedsiębiorstwa;
- przygotowywanie kadr dla gospodarki opartej na wiedzy i wysiłek edukacyjny na rzecz wzmacniania społeczeństwa informacyjnego;
- zapewnienie większej spójności kraju na poziomach: międzynarodowym, ogólnokrajowym, wewnątrzregionalnym i lokalnym, przede wszystkim poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.

Wzrost i konkurencyjność

Szybki wzrost polskiej gospodarki jest nadrzędnym celem rozwoju kraju w nadchodzących latach. Polska znajduje się obecnie na poziomie ok. 47% średniej wartości PKB na mieszkańca dla poszerzonej Unii Europejskiej i uzyskując tempo wzrostu większe od tempa wzrostu UE – 25 o 2,5 punktu procentowego średniorocznie – ma szansę osiągnąć poziom 75% średniej unijnej dla 25 krajów członkowskich około roku 2020 r. (tempo wyższe jedynie o 1,5 punktu procentowego przesunął ten moment do 2030 r.). Zakładane w Projekcie NPR na lata 2007-2013 średnioroczne tempo wzrostu w wysokości 5 procent jest niezwykle ambitne. Założenie to oznacza, że – z uwagi na nieuchronność cykliczności procesów gospodarczych – prócz okresów o tempie niższym od zakładanej wielkości będą musiały także mieć miejsce okresy, gdy tempo wzrostu PKB będzie osiągać wielkości 6–7%.

Wysokie tempo wzrostu będzie musiało być osiągane przy jednoczesnych zmianach strukturalnych, które stale będą zachodzić w polskiej gospodarce. Zmiany te powinny polegać na zwiększaniu się udziałów gałęzi i branż o wysokim poziomie technologicznym i zdolności innowacyjnej, przy spadku znaczenia branż tradycyjnych, które i tak będą musiały wykazywać zdolność do zmian technologicznych i do przyjmowania innowacji. Sterowaniu tymi procesami powinna służyć strategia polskiej konkurencyjności, która powinna być w większym stopniu oparta na podnoszeniu poziomu innowacyjności polskiej gospodarki i jej zaawansowania technologicznego, niż na uzyskiwaniu przewagi komparatywnej dzięki niskim kosztom produkcji.

Otwarte jest pytanie o regionalne konsekwencje wysokiego tempa wzrostu, jego wahań oraz proinnowacyjnych zmian strukturalnych. W dotychczasowym jednorazowym cyklu koniunkturalnym, który miał miejsce w polskiej gospodarce w latach 1992 (początek wzrostu) – 1999 (stagnacja) – 2003 (odrodzenie), regiony najsłabsze notowały silne i niekorzystne wahania. W ich wyniku wiele z nich notowało bezwzględne spadki PKB w okresie stagnacji, przy jednoczesnym umiarkowanym, lecz pozytywnym jego wzroście w regionach silnych (metropolitalnych). Ponadto, głębokość zmian strukturalnych w regionach słabo rozwiniętych była w całym okresie transformacji znacznie mniejsza,

niż w regionach metropolitalnych, co skłania do sądu, iż różnice te będą utrzymywać się także w przyszłości.

Analiza determinant występowania ośrodków wzrostu i czynników wzrostowych w regionach pokazała ich istotną zależność od inwestycji zagranicznych, jednocześnie bez istotnej zależności od poziomu przedsiębiorczości. Odzwierciedla to bolączkę Polski, jaką jest niedostateczna akumulacja kapitału, a stąd niskie inwestycje krajowe. Jednocześnie dowodzi to, że zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i poszczególnych regionów powinno być ciągle istotnym elementem polityki regionalnej państwa. Polityka regionalna powinna mieć więc na celu tworzenie odpowiednich czynników lokalizacyjnych na danym terenie w postaci infrastruktury, ale przede wszystkim odpowiednio przygotowanej kadry. Dla rozwoju kraju będą miały znaczenie szczególnie te inwestycje zagraniczne, które będą obejmowały prowadzenie w Polsce prac badawczo-rozwojowych i wprowadzanie innowacji we współpracy z polskimi podmiotami.

Wsparcie przedsiębiorczości powinno pozostać kluczowym elementem polityki regionalnej. Jednym z instrumentów może być wspomniane wspieranie sieci przedsiębiorstw i klastrów. Należy też pamiętać, że bariery rozwoju przedsiębiorstw to jednocześnie bariery innowacyjności. Polityka wsparcia przedsiębiorczości w regionach powinna kontynuować wsparcie procesów innowacyjnych i badawczych, przy czym trzeba kłaść nacisk na innowacje produktowe i przełomowe technologie zwiększające miejsca pracy, a także na transfer technologii. Ponadto należy wspierać rozwój pracy „na odległość”, co może być czynnikiem zwiększającym atrakcyjność osiedleńczą obszarów peryferyjnych³. Wydaje się, że dla zapobieżenia pogłębianiu się dysproporcji rozwojowych w Polsce, należy w większym stopniu wspierać mikroprzedsiębiorstwa, które mogą opierać się na wiedzochłonnych usługach profesjonalnych. Należy także wspierać transformację mikroprzedsiębiorstw w przedsiębiorstwa małe, czyli jeden z trudniejszych etapów w rozwoju firmy. Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw może odbywać się także przez takie instrumenty jak fundusze pożyczkowe, fundusze gwarancyjne czy specjalne instrumenty dla wsparcia działalności innowacyjnej, takie jak fundusze wysokiego ryzyka, doradztwo biznesowe i technologiczne itp.

Polityka regionalna państwa powinna mieć również na celu kształtowanie siatki aglomeracji – skupisk biegunów wzrostu w Polsce. Polityka stymulująca powstanie regionalnych centrów wzrostu może być jednocześnie polityką wyrównywania szans. Bliskość prężnie rozwijającego się ośrodka może bowiem wpłynąć na rozwój terenów peryferyjnych poszczególnych województw, gdyż zmniejsza bariery w dostępie do wiedzy i zasobów regionalnego centrum. Dowodzi tego zachodzący w ostatnich latach rozwój ośrodków regionalnych w poszczególnych województwach, który jednocześnie sprzyja dostosowaniu peryferiów w zakresie kapitału ludzkiego. Kluczowym instrumentem tworzenia sieci ośrodków wzrostu w Polsce i warunkiem skuteczności takiej polityki jest dalsza decentralizacja kraju i systematyczne ograniczanie wpływu polityki na procesy gospodarcze. Zwiększenie zakresu regionalnego zarządzania funduszami strukturalnymi UE w latach 2007–2013 może być jednym z elementów wspierającym wytworzenie się ośrodków metropolitalnych, a przynajmniej aglomeracji ośrodków wzrostu we wszystkich regionach. Podobną funkcję może również pełnić wzmocnienie funkcji kontraktów regionalnych oraz głębsza decentralizacja systemu finansów publicznych. Polityka regionalna państwa powinna również konsekwentnie wspierać powiązania kooperacyjne metropolii oraz innych regionalnych ośrodków wzrostu z ich otoczeniem regionalnym, w celu korzystnego stymulowania wzajemnego oddziaływania na procesy rozwoju województw.

³ Regiony (obszary) peryferyjne są najbardziej odległymi od centrów gospodarczych i społecznych w danym kraju. Z powodu tego oddalenia ponoszą konsekwencje dotyczące wolniejszego rozwoju gospodarczego. Ponadto, oddaleniu towarzyszy słabszy poziom gęstości zaludnienia i urbanizacji, oddalenie od głównych ciągów komunikacyjnych, słabszy poziom edukacji mieszkańców i nauki w danym regionie itp.

Zatrudnienie

Polska ma największą w Unii Europejskiej stopę bezrobocia i najniższy wskaźnik zatrudnienia. Liczba pracujących w Polsce istotnie spadła w latach 1996–2003. Dlatego aktywna polityka rynku pracy jest na pewno ważnym elementem polityki regionalnej, szczególnie z uwagi na regionalną charakterystykę rynków pracy. Polityka ta powinna się skupiać na dostosowaniach strukturalnych, które zwiększą zatrudnialność osób, szczególnie w regionach o wysokim bezrobociu i/lub niskiej aktywności zawodowej.

Integracja regionalnych rynków pracy jest jedną z form poprawy przestrzennego dostosowania popytu i podaży na pracę. Lepsze skomunikowanie największych miast, które oferują miejsca pracy, z ich regionalnym zapleczem może pozwolić na zwiększenia szans na zatrudnienie mieszkańców miejscowości położonych w odległości kilkudziesięciu kilometrów od takiego miasta, bowiem umożliwi im codzienne dojazdy do pracy. Jednocześnie presja na migrowanie do dużych miast może w ten sposób ulec zmniejszeniu, co będzie korzystne dla obszarów pozametropolitalnych.

Aktywna polityka regionalna może przynieść zwiększenie miejsc pracy dzięki stymulowaniu ich tworzenia przez firmy, szczególnie zaś przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Tworzenie miejsc pracy powinno być wspomagane przez aktywne instrumenty rynku pracy, które mogą być stosowane w ramach polityki regionalnej państwa lub też w ramach regionalizacji polityki zatrudnienia (m.in. np. przez regionalizację płacy minimalnej, która może być ustalana nie kwotowo dla całego kraju, ale jako jednokowy dla wszystkich województw procent przeciętnego wynagrodzenia w danym województwie).

Aktywizacja zatrudnienia prowadzona w ramach polityki regionalnej państwa powinna kłaść nacisk na działania edukacyjne – zarówno osób młodych, jak i starszych – kształcenie ustawiczne, kształcenie sprzyjające kreatywności i innowacyjności, kształcenie ludzi, którzy będą w stanie prowadzić badania i wprowadzać innowacje w przedsiębiorstwach oraz stosować nowe technologie. Bez odpowiednio przygotowanego społeczeństwa przedsiębiorstwa nie będą w stanie wykorzystać nowoczesnych technologii, a więc nie rozwiną się nowe branże i nie powstaną nowe miejsca pracy.

Istotnym elementem kształtowania regionalnych rynków pracy powinno być dążenie do zwiększenia przestrzennej mobilności ludności poprzez odpowiednią politykę mieszkaniową i rozwijanie budownictwa mieszkaniowego.

Innowacyjność polskich regionów

Polska gospodarka nie jest w wystarczającym stopniu innowacyjna. Wszelkie dostępne wskaźniki (nakłady na naukę i ich relacja do PKB, patenty, udział wyrobów wysokiej techniki w handlu zagranicznym, upowszechnienie Internetu itp.) lokują Polskę na dole tabeli europejskiej i ok. 40–70 miejsca w zestawieniach światowych. Co więcej, pozycja Polski relatywnie pogarsza się w ostatnim okresie, co wynika z tego, iż wiele innych krajów notuje większe postępy. Jedynym wskaźnikiem lokującym Polskę wysoko w porównaniach międzynarodowych jest wysoki współczynnik scholaryzacji na poziomie wykształcenia wyższego – choć nie zawsze wskaźnikom jakościowym towarzyszy wystarczający poziom nauczania.

Polskie regiony mają bardzo silnie zróżnicowany potencjał innowacyjny. Jest on skupiony głównie w wielkich miastach, a w regionach ich pozbawionych jest on znacznie niższy. Odnosi się to zarówno do poziomu rozwoju sektora badawczo-rozwojowego (B+R), jak i poziomu zaawansowania technologicznego przedsiębiorstw (choć zdarza się, że poziom ten jest wyższy, niż wiedza dostępna w pobliskich placówkach akademickich). Kilka największych ośrodków akademickich koncentruje od dwóch trzecich do trzech czwartych produktu naukowego polskich wyższych uczelni notowanego w skali międzynarodowej, a wiele z takich ośrodków w nauce światowej nie jest prawie zauważanych.

Szczególnie niekorzystna sytuacja panuje w dziedzinie transferu innowacji ze sfery B+R do gospodarki. Nie istnieje w Polsce ogólnokrajowy system wspierania innowacji i transferu technologii, bowiem poszczególne sieci są wzajemnie nieskoordynowane, co powoduje, że zainteresowani nie mogą skorzystać z pełnego zasobu informacyjnego. Regionalne systemy innowacji są w związku z tym jeszcze słabo rozwinięte, a pierwsze edycje regionalnych strategii innowacji zaczynają być dopiero wprowadzane w życie.

Polityka regionalna powinna zatem sprzyjać rozwojowi regionalnych systemów innowacji i ich integracji w system ogólnokrajowy. Polityka ta powinna być ściśle skoordynowana z polityką naukową z jednej strony i edukacyjną z drugiej. Zadaniem polityki regionalnej powinno być wspieranie powstawania systemów innowacyjnych i produkcyjnych, które zwiększają szanse na pojawianie się i rozprzestrzenianie korzyści zewnętrznych oraz pobudzają endogeniczne siły regionów. Systemy takie oparte są o powiązania, interakcje i współpracę między podmiotami – różnymi aktorami życia gospodarczego. Szczególnie są to podmioty generujące wiedzę i innowacje, czyli przedsiębiorstwa, sfera naukowo-badawcza, instytucje pośredniczące w transferze technologii. Współpraca i interakcje sprzyjają wymianie wiedzy i informacji, a stąd „uwalnianiu” się wiedzy będącej kluczowym czynnikiem rozwoju. Wsparcie powstawania regionalnych i lokalnych systemów innowacyjnych i produkcyjnych jest szczególnie ważne w słabszych regionach. Zróżnicowanie potencjału konkurencyjno-innowacyjnego województw jest większe niż średniego poziomu PKB na mieszkańca w regionach, co może oznaczać, że w przyszłości zróżnicowania mogą się pogłębić, gdyż to właśnie potencjał konkurencyjno-innowacyjny determinuje możliwości długotrwałego wzrostu. Także polityka prowadzona względem inwestorów zagranicznych powinna uwzględniać wymóg lokowania w Polsce działalności badawczo-rozwojowej i zachęcać inwestorów do podejmowania współpracy z polskimi – w tym szczególnie z pobliskimi – placówkami naukowymi i akademickimi.

Społeczeństwo informacyjne

Mimo znacznego postępu, jaki dokonał się w ciągu ostatnich kilkunastu lat, polskie społeczeństwo ciągle jeszcze nie osiągnęło wysokiego poziomu wykształcenia. Co więcej, poziom ten jest bardzo silnie zróżnicowany terytorialnie – w skali jednostek subregionalnych – udziały osób z wyższym wykształceniem wśród ludności pow. 25 roku życia różnią się ponad dziesięciokrotnie. Na znacznych obszarach Polski jedynymi specjalistami z wyższym wykształceniem są pracownicy sfery publicznej. Osiągnięcia edukacyjne szkół są silnie regionalnie zróżnicowane, czego dowodzą ogólnopolskie testy szkolne, co może stanowić podstawę do pogłębiania się – a przynajmniej do petryfikacji – obecnych terytorialnych zróżnicowań w formalnym poziomie wykształcenia i jego jakości.

Polska stoi przed ogromnym wyzwaniem podniesienia poziomu wykształcenia społeczeństwa, zatarcia różnic międzyregionalnych w tej mierze oraz sprostania wyzwaniom, jakie niesie gospodarka oparta na wiedzy. Doświadczenia krajów szczególnie szybko ostatnio rozwijających się wskazują, iż edukacja jest warunkiem rozwoju, a umiejętność korzystania z technik telekomunikacyjnych i komputerowych – najważniejszym warunkiem uczestniczenia we współczesnym życiu społecznym i gospodarczym. Wyzwanie to jest tym istotniejsze, im szybciej inne kraje robią w tej dziedzinie postępy, dystansując, niestety (jak wynika to z międzynarodowych porównań), Polskę.

Rozwijanie sieci internetowych i poszerzanie ich aktywnego wykorzystywania w biznesie, kulturze, edukacji i administracji jest szczególnie ważne dla regionów słabiej rozwiniętych, które notują w tej dziedzinie większe zapóźnienia niż regiony metropolitalne. Wyrównywanie poziomu rozprzestrzenienia i wykorzystania sieci oraz technik ICT jest jednym z najważniejszych zadań polityki regionalnej.

Polityka regionalna państwa powinna być także skoordynowana z polityką edukacyjną i wspierać dalszy wzrost scholaryzacji na szczeblu wyższym. Należy wspierać rozwój kształcenia ustawicznego,

w szczególności kształcenia na odległość, oraz tworzyć specjalne programy, w tym stypendialne lub pożyczkowe umożliwiające ludności z terenów słabiej rozwiniętych dostęp do edukacji.

Polityka rozwoju miast

Członkostwo w Unii Europejskiej rozszerzyło wymiar polskiej polityki rozwoju. Z jednej strony nie straciły swej aktualności dotychczasowe aspiracje szybkiego „doganiania” czołówki krajów europejskich. Zyskały one nowe możliwości realizacji dzięki dostępowi do rynków, instrumentów i kulturowo-politycznemu włączeniu do szerszej wspólnoty najbogatszych krajów. Z drugiej strony, stając się częścią tej wspólnoty, Polska musi realizować szersze cele, przyczyniając się do ogólnoeuropejskiego rozwoju i wzmacniania pozycji „starego” kontynentu w świecie. Doświadczenia ostatnich dekad, które rozszerzenie UE dodatkowo uwypukliło, skłaniają do dość istotnych przewartościowań w obu tych wymiarach. Dotychczas zakładane cele osiągnąć powoli, mimo znacznych nakładów. Stało się jasne, że nie można dalej zwiększać wydatków, mimo coraz ambitniejszych strategicznych celów. Konieczna staje się więc redefinicja sposobów ich osiągania. W szczególności niemożliwe jest dalsze rozwijanie polityki bezpośredniego transferu materialnych podstaw poziomu życia z obszarów bogatych do obszarów opóźnionych w rozwoju. Ta filozofia, stosowana szeroko w ramach różnych polityk unijnych, nie zapobiegła pogłębianiu różnic międzyregionalnych, a dodatkowo wydaje się zbyt często generować uzależnienie od stałej pomocy. Należy przyjąć inny sposób działania, który generowałby trwałe podstawy rozwoju endogenicznego, czyli opartego na wewnętrznych zasobach każdego obszaru. Nie zatem równość poziomu życia, a równość możliwości, przy różnorodności składowych jakości życia, powinny być generalnym celem polityki rozwoju. Rośnie znaczenie **polityki miejskiej** jako pewnego wielosektorowego modelu sterowania rozwojem całego obszaru Unii. Polityka miejska w tym kontekście powinna być postrzegana właśnie jako instrument generowania wzrostu i osiągania ogólnych celów rozwoju. Powinna więc być tak kształtowana, by nie dawać podstaw do utożsamiania jej z selektywnością lub uprzywilejowaniem ludności miejskiej ani też uwypuklaniem interesów krajów i regionów najsilniej zurbanizowanych. Kluczem do tego, aby polityka miejska służyła całej społeczności, jest policentryzm jako model rozwoju. Miasta powinny być ogniwami wzrostu, a hierarchiczna struktura ośrodków powinna umożliwiać transfer (dyfuzję) tego wzrostu. Tak więc **wspieranie policentryzmu** może być jednym z najefektywniejszych instrumentów realizacji ogólnych celów rozwoju kraju i Wspólnoty. Tak rozumiana polityka miejska – **wielosektorowa i wielopodmiotowa** – niesie ze sobą możliwość pogłębiania integracji. Daje też szansę na wyższą efektywność dzięki synergii osiągniętej przez zintegrowane podejście.

Polityka miejska powinna obejmować:

- w sferze gospodarczej, będąc jedną z podstaw realizacji celów Strategii Lizbońskiej:
 - zagadnienia wzrostu konkurencyjności w globalnej gospodarce,
 - problemy przemian struktury gospodarczej regionów,
 - kreowanie nowych miejsc pracy, zwłaszcza w sektorach „gospodarki wiedzy”,
 - możliwości zwiększenia mobilności mieszkańców,
 - podnoszenie poziomu wykształcenia i aktywności zawodowej,
 - awans cywilizacyjny obszarów.
- w sferze społecznej:
 - wyrównywanie jakości życia w przekroju regionalnym,
 - stwarzanie warunków do zaspokajania potrzeb społecznych w tym mieszkaniowych,
 - zapewnienie równości szans społecznych poprzez eliminację zjawisk marginalizacji i wykluczenia społecznego,
 - stworzenie warunków do równego dostępu do osiągnięć cywilizacyjnych w przekroju całego terytorium Unii.

- w sferze zasobów naturalnych i kulturowych:
 - utrwalenie bogactwa różnorodności przyrodniczej i kulturowej kontynentu,
 - ochrona i racjonalne wykorzystanie dziedzictwa naturalnego i kulturowego w procesie rozwoju,
 - wykorzystanie tych zasobów dla budowania poczucia tożsamości i więzi społecznych.

Te trzy grupy czynników powinny się wzajemnie przeplatać i wspierać, a praktyczne działania powinny **utrzymywać stan równowagi** pomiędzy nimi. Obecny etap rozwoju nie pozwala bowiem jednoznacznie stwierdzić pierwszeństwa któregoś z tych czynników – warunkują się one bowiem nawzajem. Ta sterowana równowaga może prowadzić do **trwałości** procesów wzrostu i do znaczących postępów rozwoju przy racjonalnych, wielokierunkowych nakładach.

Polityka miejska jest ze swej natury także wielopodmiotowa. W przypadku Polski przemiany polityczne lat 90. wykreowały silne podmioty rozwoju na szczeblu lokalnym, a 15 lat doświadczeń sprawia, że osiągnięta przez nie sprawność działania daje dobre perspektywy skuteczności realizacji polityki na tym poziomie. Jednak **polityka miejska wykracza poza obszar samych miast** i wymaga równie wysokiej podmiotowości i skuteczności na szczeblu ponadlokalnym, regionalnym i krajowym. Tu, niestety, polskie rozwiązania nie należą do czołówki europejskiej. Konieczne jest wzmocnienie skuteczności zarządzania, planowania oraz pionowej i poziomej współpracy. Wzmocnienie szczebla regionalnego jest szczególnie istotne ze względu na konieczność balansowania między konkurencją, a kooperacją w relacjach między ośrodkami lokalnymi. Istotne jest jednak, aby polityki miejskiej nie utożsamiano wyłącznie z działaniami prowadzonymi przez władze miast. Mając na uwadze powyższe przesłanki, należy rozpocząć ogólnokrajową dyskusję nad kształtem polskiej polityki miejskiej (będącej składową dyskusji europejskiej). Kluczowym wydaje się tu włączenie w nią nie tylko władz największych ośrodków miejskich. Konieczna jest także współpraca mniejszych ośrodków w policentrycznej sieci, uwypuklanie związków miast z otaczającymi obszarami i budowanie więzi współpracy. Policentryczny charakter polskiej przestrzeni stanowi wyjątkowy atut w kreowaniu takiej polityki miejskiej, która przyspieszy rozwój **całego terytorium** i polepszy sytuację **wszystkich mieszkańców** kraju w globalnym procesie rozwoju.

Spójność funkcjonalna polskiej przestrzeni

Polska jest krajem o silnie niedorozwiniętej infrastrukturze transportowej, przy czym znacznie ważniejsza jest niska jakość tej infrastruktury niż jej niedostatek ilościowy. Współczesny model rozwoju wymaga transportu niezawodnego, bezpiecznego, elastycznego (intermodalnego). O atrakcyjności lokalizacyjnej regionów i miejsc decyduje ich powiązanie z międzynarodowym systemem transportowym – lotniczym, kolejowym i drogowym. Wiele polskich regionów i miejscowości traci możliwości rozwojowe w wyniku niedostatków infrastruktury transportowej, bowiem nie lokują się w nich inwestorzy, a już istniejący funkcjonują w warunkach wysokich kosztów operacyjnych, a także kosztów zewnętrznych wynikających z niedogodnych możliwości transportu, trudności w kooperacji itp. Ponadto, jak już wspomniano, słabe wewnętrzne skomunikowanie regionów metropolitalnych powoduje, iż efekty rozprzestrzeniania rozwoju z obszaru metropolitalnego są silnie terytorialnie ograniczone, a w dalszej odległości od centrum tego obszaru dominują efekty wymywania zasobów, w tym głównie kapitału ludzkiego.

Przyjęta w KPZK doktryna rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na działania umożliwiające dyfuzję procesów rozwojowych, do których w pierwszym rzędzie należy zaliczyć usprawnienie komunikacji i wzmocnienie sieci osadniczej (miejskiej). Zwiększenie spójności przestrzennej musi następować z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju tj. koncentracji inwestycji i oszczędnego gospodarowania przestrzenią.

Rozwój układu transportowego kraju jest jednym z warunków rozwoju całej polskiej gospodarki, a także jej najbardziej upośledzonych regionów. Najważniejszym zadaniem polityki regionalnej jest – wraz z polityką przestrzenną – takie kształtowanie sieci transportowych, by uzyskać spójność funkcjonalną kraju, jego regionów, oraz dobrze powiązać przestrzeń Polski z przestrzenią europejską. Polityka regionalna powinna być prowadzona w taki sposób, by poszczególne przedsięwzięcia przez nią podejmowane były ściśle skoordynowane z rozwojem różnego rodzaju sieci transportowych (głównie drogowej i kolejowej) na właściwych dla tych przedsięwzięć poziomach: międzynarodowym, krajowym, wewnątrzregionalnym i lokalnym.

Specjalizacja regionalna

Ponieważ sytuacja społeczna i gospodarcza w polskich województwach jest silnie zróżnicowana, możemy mówić o odmiennych czynnikach wpływających na rozwój regionalny w poszczególnych województwach i zróżnicowanych trajektoriach ich rozwoju. Zarówno polityka regionalna samorządów wojewódzkich, jak i działania ze strony polityki regionalnej rządu muszą uwzględniać te uwarunkowania, jeśli mają być skutecznym instrumentem stymulującym zmiany strukturalne i rozwój społeczno-gospodarczy. Różnorodność celów polityki regionalnej wzbogaca strukturę społeczno-gospodarczą kraju i podwyższa jego pozycję międzynarodową. Prowadzi również do optymalizacji celów i związanych z nimi publicznych środków finansowych, a więc podnosi jakość inwestycji publicznych. Wyrazem różnorodności może być specjalizacja poszczególnych regionów prowadząca do ukształtowania na poszczególnych obszarach różnych profili społecznych i gospodarczych cechujących się wysokim poziomem konkurencyjności. Dlatego istotnym elementem strategii rozwoju regionalnego jest pomoc państwa w zakresie pokonywania specyficznych problemów niektórych grup regionów. Powinna ona zmierzać do poprawy struktury gospodarczej i społecznej, a także pobudzania potencjału wewnętrznego województw.

Działania państwa w zakresie poszczególnych grup województw powinny być skoncentrowane na tych regionach, które borykają się z wyjątkową sytuacją społeczną i gospodarczą, wymagającą zróżnicowanych w stosunku do reszty kraju środków interwencyjnych. Przykładem takich obszarów mogą być województwa koncentracji przemysłu wydobywania węgla kamiennego i hutniczego, a także inne tereny przeżywające trudności związane z restrukturyzacją przemysłu lub degradacją ośrodków miejskich. Innym przykładem jest specyficzna sytuacja na obszarach dominacji byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR) oraz terenach wzdłuż północno-wschodniej i wschodniej granicy państwa, opóźnionych w rozwoju i pozbawionych bezpośredniego dostępu do ważniejszych korytarzy komunikacyjnych o znaczeniu międzynarodowym. Wśród innych obszarów objętych wyraźnie ukierunkowaną polityką regionalną państwa znajdują się również: dolina dolnej Wisły i Żuławy, obszary górskie i podgórskie, tereny nadmorskie itp.

Wyrównywanie szans rozwoju województw

W świetle wielu teorii ekonomicznych pogłębianie integracji gospodarczej w Europie stwarza szereg zagrożeń dla regionów słabiej rozwijających się i peryferyjnych. W ostatnich latach zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej zwiększały się zróżnicowania regionalne. W poszerzonej Unii Europejskiej beneficjentami poprawy efektywności polityki makroekonomicznej będą przede wszystkim najbardziej rozwinięte regiony europejskie. W odniesieniu do obszaru Polski możliwe jest, bez odpowiednich działań zaradczych, w perspektywie najbliższych lat zwiększanie polaryzacji potencjałów regionów, pogłębianie się rozwarstwiania w poziomie rozwoju poszczególnych województw

oraz w poziomie dochodów ludności. Niewłaściwie prowadzona polityka regionalna nie tylko nie przeciwdziała nasilaniu się polaryzacji przestrzennej, ale może ją nawet utrwalić. Poważnym zagrożeniem dla polityki władz publicznych w obszarach problemowych i peryferyjnych jest ograniczenie pomocy jedynie do poprawy warunków życia ludności bez odpowiedniego zainicjowania procesów trwałego rozwoju opierającego się na wewnętrznym (endogenicznym) potencjale wzrostu. Innym niebezpieczeństwem jest brak zmian poziomu przedsiębiorczości i samoorganizacji miejscowej społeczności i w konsekwencji utrwalenie się postaw roszczeniowych wobec władzy publicznej.

Konieczność wyrównywania szans rozwojowych niektórych regionów jest związana przede wszystkim z przeświadczeniem, że bez dodatkowego wsparcia ze strony państwa niektóre regiony nie są w stanie przeciwdziałać marginalizacji. Ponadto, narastanie nadmiernych dysproporcji rozwojowych między regionami jest w dłuższej perspektywie niekorzystne zarówno dla rozwoju gospodarczego, jak i społecznego całego kraju. Wyrównywanie szans rozwojowych jest także związane z koniecznością niwelowania trudności wywołanych przez integrację ze wspólnym rynkiem, a w przyszłości – przez wprowadzenie euro.

Klasycznym instrumentem wsparcia rozwoju regionów słabiej rozwijających się gospodarczo przez państwo jest wspieranie rozwoju infrastruktury podstawowej, zwłaszcza w zakresie poprawy linii komunikacyjnych w regionie sprzyjających łączeniu metropolii oraz ich otoczenia regionalnego. Przedmiotem wsparcia może być także infrastruktura turystyczna oraz regionalne zasoby kultury. Ponadto, wspierana jest również budowa infrastruktury niezbędnej dla rozwoju i restrukturyzacji obszarów rolniczych. Innego rodzaju działaniami publicznymi mającymi na celu wyrównywanie szans rozwojowych na obszarach problemowych jest polityka stymulowania wzrostu zatrudnienia i przedsiębiorczości.

W regionach słabiej rozwijających się gospodarczo należy wspierać rozwój lokalnej i regionalnej przedsiębiorczości, sprzyjać powstawaniu instytucji finansowych i otoczenia biznesowego itp. W peryferyjnych regionach wschodnich brak jest na przykład wystarczająco silnego i atrakcyjnego zaplecza badawczo-naukowego, które byłoby zdolne wspierać innowacyjne jednostki gospodarcze tam zlokalizowane. Rozwój tego zaplecza – w powiązaniu z wiodącymi krajowymi placówkami naukowymi – może pozwolić na dynamizację rozwoju całej polskiej gospodarki i na zwiększenie efektu rozprzestrzeniania rozwoju z obszarów najwyżej rozwiniętych do ich otoczenia. Duże znaczenie ma również rozwój instytucji edukacyjnych i szkoleniowych oraz budowanie kapitału społecznego w regionach słabiej rozwijających się gospodarczo (umiejętności współdziałania, zaufania, społeczeństwa obywatelskiego).

Innym ważnym kierunkiem wsparcia regionów słabiej rozwijających się może być wspieranie rozwoju sieci osadniczej i miejskiej, w tym tworzenie warunków dla rozwoju silnych ośrodków miejskich. Jest to polityka wzmacniająca regionalne bieguny wzrostu i tworząca sieć intensywnych powiązań dominującego ośrodka miejskiego z jego otoczeniem regionalnym. Istotnym kierunkiem działań w tym względzie może być wspieranie rozwoju mieszkalnictwa w lokalnych i regionalnych centrach wzrostu. Bezpośrednio z tym związana jest rozbudowa infrastruktury mieszkaniowej i wprowadzenie na poziom regionalny – polityki mieszkaniowej. Sprzyja to nie tylko rozwojowi miast, ale poprawia również mobilność zasobów siły robotniczej, zwiększenie ruchów migracyjnych wewnątrz regionów i między nimi. Kolejnym działaniem omawianej polityki państwa może być przeciwdziałanie degradacji społecznej i ekonomicznej miast lub dzielnic niektórych miast.

Zapewnienie zrównoważonego charakteru procesów rozwojowych

Zasada zrównoważonego rozwoju wskazana jako jedna z zasad polityki regionalnej stanowi jednocześnie jej zasadnicze uwarunkowanie. W ramach polityki regionalnej planowane i podejmowane powinny być wyłącznie przedsięwzięcia nakierowane na zaspokajanie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia z zachowaniem możliwości zaspokojenia tych samych aspiracji przez przyszłe pokolenia.

Tym samym priorytety polityki regionalnej uwzględniać muszą trzy aspekty (uwarunkowania), na których należy skoncentrować się przy planowaniu skutecznej strategii rozwoju:

- ochrona środowiska i racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi (w tym efektywne i oszczędne gospodarowanie przestrzenią);
- wzrost gospodarczy i sprawiedliwy podział korzyści z niego wynikających (m.in. wyrównywanie szans rozwojowych, przeciwdziałanie nadmiernej polaryzacji, zmiana nieracjonalnych wzorców konsumpcji i produkcji);
- rozwój społeczny (m.in. dostęp do edukacji, kultury, usług ochrony zdrowia).

Te trzy obszary, wyodrębnione z uwagi na wielość i różnorodność czynników wpływających na zjawisko rozwoju zrównoważonego stanowią jednocześnie (w pewnym uproszczeniu) odniesienie do indywidualnie pojmowanej i subiektywnie ocenianej jakości życia („czystość” środowiska naturalnego, zasobność, dostęp do infrastruktury społecznej).

Podejmowane przedsięwzięcia rozwojowe powinny nawiązywać do zrewidowanej Strategii Lizbońskiej szczególnie w zakresie wykorzystania zasobów oraz synergii między ochroną środowiska a wzrostem.

Inne uwarunkowania rozwoju regionalnego Polski

Istotnym warunkiem powodzenia polityki regionalnej państwa jest gruntowna poprawa warunków instytucjonalnych oraz sprawności administracji zajmującej się rozwojem regionalnym w całym kraju, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w układzie terytorialnym. Oznacza to m.in. reorganizację i uporządkowanie kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego między poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, uproszczenie i usprawnienie procedur związanych z programowaniem i zarządzaniem rozwojem regionalnym, lepszą koordynację działań w zakresie krajowej i unijnej polityki rozwoju regionalnego, poprawienie standardów antykorupcyjnych i przejrzystości administracji publicznej, racjonalizację wydatków, struktur i zatrudnienia w administracji terytorialnej, podwyższenie fachowości i profesjonalizmu urzędników itp. Ważnym kierunkiem pomocy publicznej państwa jest również wzmacnianie potencjału instytucjonalnego administracji samorządowej w województwach słabiej rozwijających się gospodarczo. Zwłaszcza w zakresie umiejętności tworzenia i realizowania programów rozwoju regionalnego oraz budowania sieci kooperacyjnej między różnymi podmiotami uczestniczącymi w rozwoju regionalnym. Duże znaczenie może mieć również tworzenie międzyregionalnych sieci transferu doświadczeń i umiejętności, szczególnie w zakresie korzystania ze środków Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, iż warunkiem efektywności polityki regionalnej państwa jest odpowiednio prowadzona polityka makroekonomiczna, strukturalna i społeczna.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013 określa pożądane uwarunkowania makroekonomiczne, instrumentarium finansowe umożliwiające realizację priorytetów polityki gospodarczej i społecznej oraz zawiera wykaz niezbędnych zmian instytucjonalnych.

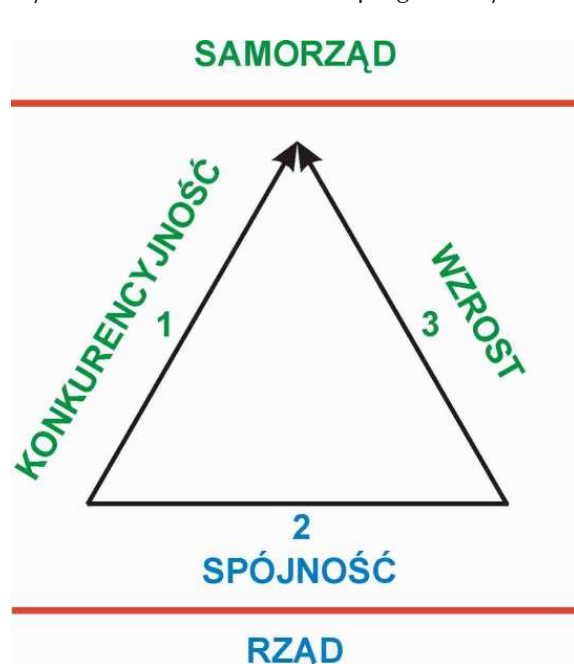
V. STRATEGICZNE CELE POLSKIEJ POLITYKI REGIONALNEJ NA LATA 2007–2013

Misją NSRR na lata 2007–2013 jest zapewnienie wzrostu jakości życia przy zachowaniu zasad rozwoju konkurencyjności kraju i regionów, przy jednoczesnej koncentracji na stymulowaniu i utrwalaniu pozytywnych tendencji rozwojowych w województwach z wykorzystaniem ich endogenicznych zasobów.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013 formułuje następujące strategiczne cele kierunkowe rozwoju regionalnego Polski:

1. Większa konkurencyjność województw.
2. Większa spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna.
3. Szybszy wzrost – wyrównywanie szans rozwojowych.

Przyjęcie wymienionych wyżej celów strategicznych jest zgodne z zasadą rozwoju wszystkich polskich województw. W praktyce oznacza dążenie jednocześnie do poprawienia konkurencyjności gospodarczej polskich regionów i całego kraju, jak również wyrównywania szans rozwojowych tych obszarów, które bez pomocy państwa skazane są na marginalizację lub długotrwałe problemy rozwojowe. Jednocześnie w myśl zasady subsydiarności oraz zasady wspierania endogenicznego rozwoju – polityka regionalna państwa jest ukierunkowana na elastyczne różnicowanie celów i wykorzystanie potencjału wewnętrznego poszczególnych obszarów. Zestaw celów i priorytetów rozwoju regionalnego wynika z analiz dokumentów programowych zarówno szczebla krajowego, jak i regionalnego.



Rosnąca KONKURENCYJNOŚĆ gospodarki, SPÓJNOŚĆ państwa (w każdym z jej trzech wymiarów: gospodarczym, społecznym i przestrzennym) oraz satysfakcjonujący WZROST jakości życia to wyznaczniki rozwoju kraju. Trzy równoważne cele kierunkowe projektu Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego są, w pewnym uproszczeniu, odpowiednikiem triady KONKURENCYJNOŚĆ – SPÓJNOŚĆ – WZROST. Priorytety rozwojowe ujęte w pierwszym celu kierunkowym: „Większa konkurencyjność województw” koncentrują się na budowaniu KONKURENCYJNOŚCI. Drugi cel kierunkowy: „Większa spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna” obejmuje 6 priorytetów rozwoju regionalnego, których realizacja zwiększy SPÓJNOŚĆ. Natomiast trzeci cel kierunkowy „Szybszy wzrost – wyrównywanie szans rozwojowych” koncentruje się na rozwiązywaniu tych problemów, które wynikają z nierówności szans i występowania barier rozwojowych hamujących WZROST.

Spółeczności i samorządy wszystkich województw nastawione są przede wszystkim na podejmowanie i wspieranie działań, których celem jest wyższa KONKURENCYJNOŚĆ i szybszy WZROST. Tym samym dwa cele kierunkowe strategii: „Większa konkurencyjność województw” (Cel 1.) oraz „Szybszy

wzrost – wyrównywanie szans rozwojowych” (Cel 3.) obejmują te priorytety rozwoju regionalnego państwa, które wynikają z potrzeb województw i mogą być planowane, programowane i realizowane przez samorząd wojewódzki. Cel kierunkowy „Większa spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna” (Cel 2.) obejmuje priorytety koncentrujące się na budowaniu SPÓJNOŚCI państwa, tym samym ich realizacja podjęta będzie w ramach programów rządowych, przy wsparciu państwa.

Główne przesłanki formułowania celów NSRR to:

- odejście od ujęcia gałęziowego, a nawet sektorowego zapisywania celów polityki regionalnej;
- koncentracja przestrzenna i przedmiotowa (problemowa);
- kompleksowość podejścia;
- wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju;
- spójność z KPZK i NPR.

Wachlarz priorytetów w celach pierwszym oraz trzecim stanowi wykaz zagadnień istotnych z punktu widzenia polityki regionalnej i przestrzennej państwa, a także uwzględniających oczekiwania programowe samorządów województw. Działania te będą operacjonalizowane i finansowane w 16 samorządowych Regionalnych Programach Operacyjnych (16 RPO).

Zakres i zawartość drugiego celu kierunkowego będzie przede wszystkim wyrazem działań i przedsięwzięć prorozwojowych, mających charakter międzywojewódzki. Operacjonalizacja i finansowanie tych działań będzie się odbywać w ramach programu operacyjnego „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” (POSTiKR), sektorowych programów operacyjnych, programów współpracy terytorialnej, a także ewentualnie innych rządowych programów zarządzanych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i wdrażanych przy udziale samorządów województw.

1. Cel kierunkowy: Większa konkurencyjność województw

1.1. Priorytet: Instytucje wspomagające konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjną województw

Usprawnienie obsługi inwestorów i przedsiębiorców, poprawienie dostępu do kapitału, budowa i rozwijanie regionalnych instytucji wyspecjalizowanych w kompleksowej obsłudze inwestorów (*one desk-shop*), wspieranie i tworzenie regionalnych funduszy kapitałowych, pożyczkowych, poręczeniowych oraz wzmocnienie już istniejących instytucji tego typu.

Wsparcie powstawania klastrów i innych specjalistycznych sieci służących współpracy sektora prywatnego i publicznego oraz instytucji naukowych i badawczych.

Generowanie zainteresowania formą partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) i inspirowanie przedsięwzięć PPP.

WSKAŹNIKI:

Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. Ludności, w tym:

- spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego,
- MSP udział pracujących w sekcji K w %,
- bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

1.2. Priorytet: Rozwój funkcji metropolitalnych dużych ośrodków miejskich

Rozwijanie egzogennych funkcji metropolitalnych w Obszarach Metropolitalnych (ustalonych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju), zwiększanie dzięki temu ich atrakcyjności loka-

lizacyjnej oraz poprawa warunków dla przedsiębiorstw innowacyjnych. Działania obejmą takie dziedziny, jak: nauka i szkolnictwo wyższe, ośrodki wystawiennicze i kongresowe, instytucje międzynarodowe i sądownictwo, powiązania miejskich systemów komunikacyjnych z infrastrukturą transportową o zasięgu międzynarodowym, promocja międzynarodowa.

Programowanie oraz implementacja nowych form zarządzania obszarami metropolitalnymi w celu podniesienia jego skuteczności i racjonalizacji działań. Działania podejmowane w tym celu operacyjnym będą miały postać doradztwa technicznego.

Rozwijanie funkcji o znaczeniu ponadregionalnym i regionalnym w dużych miastach (centra rozwoju pierwszego stopnia /CRPS/)⁴, wsparcie dla działań zwiększających konkurencyjność CRPS przy promowaniu współpracy pomiędzy tymi ośrodkami, wsparcie dla działań nakierowanych na pokonywanie barier rozwojowych, w tym dla programów rewitalizacji.

Rozwijanie wewnątrzregionalnych systemów transportowych wiążących stolice regionu z jej regionalnym zapleczem i CRPS oraz CRPS między sobą, integracja tych systemów z miejskim systemem komunikacyjnym.

WSKAŹNIKI:

- Podmioty gospodarki narodowej na 10 tys. mieszkańców w granicach metropolii;

1.3. Priorytet: Wzmacnianie potencjału innowacyjnego regionów

Tworzenie regionalnych systemów innowacji pozwalających na integrację innowacyjnego potencjału regionów dzięki poszerzaniu dostępu do źródeł informacji o innowacjach i technologiach, w tym w oparciu o System Wymiany i Transferu Technologii (SWITT).

SWITT składałby się z regionalnych systemów innowacji powiązanych w sieci współpracy oraz integrowałby funkcjonalnie istniejące ogólnokrajowe sieci instytucji działających na rzecz wspierania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw.

Zaprojektowanie SWITT powinno być poprzedzone dokładnym rozeznaniem potencjału nauki i sfery badawczo-rozwojowej, potrzeb innowacyjnych i technologicznych sfery przedsiębiorstw oraz świadomości i stopnia przygotowania władz publicznych na szczeblu centralnym i samorządowym.

Rozbudowa i modernizacja regionalnej infrastruktury naukowo-badawczej przy zachowaniu kryterium efektywności, w celu wzmocnienia możliwości w zakresie badań i rozwoju technologicznego poprzez zwiększenie bezpośrednich inwestycji w sektorze B+R, przy wykorzystaniu możliwości współfinansowania inwestycji w zakresie B+R nakierowanych na uzyskanie efektu „dźwigni” (efektu synergii) na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. Nr 238, poz. 2390 z późn. zm.), działania w zakresie marketingu i rozwoju infrastruktury tworzącej regionalną sieć współpracy i powiązań między sektorem B+R i przedsiębiorstwami oraz w zakresie rozwoju środowiska sprzyjającego innowacjom.

Zwiększanie potencjału zaplecza badawczo-rozwojowego i akademickiego kraju oraz jego międzyregionalna integracja zapewniająca przyspieszenie rozwoju pozametropolitalnych (CRPS) ośrodków naukowo-badawczych i akademickich.

⁴ Centra rozwoju pierwszego / drugiego stopnia – rozróżnienie proponowane jest w oparciu o założenie, że w strukturze miast zlokalizowanych w danym województwie użyteczne jest wyodrębnienie i wskazanie kilku ośrodków miejskich o pierwszoplanowej, wiodącej roli dla rozwoju tego województwa (CRPS) oraz ośrodków miejskich o mniejszej od CRPS, lecz istotnej w skali województwa, funkcji rozwojowej; podziału (wyodrębnienia) obu grup powinien dokonać samorząd wojewódzki wspólnie z samorządami gmin oraz powiatów i wprowadzić go do strategii rozwoju województwa; różne formy klasyfikacji ośrodków miejskich są zazwyczaj ujęte w treści planów zagospodarowania przestrzennego województw i mogą być podstawą proponowanej typologii.

Stwarzanie w regionach warunków dla zwiększania potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw oraz poziomu ich zaawansowania technologicznego. Realizacji tego zadania będą służyć m.in. następujące przedsięwzięcia podejmowane w regionach: tworzenie regionalnych sieci doradztwa i wspierania przedsiębiorstw, wspieranie współpracy innowacyjnych przedsiębiorstw, wspomaganie ich międzynarodowej promocji.

WSKAŹNIKI:

- Nakłady na B+R do PKB;
- Nakłady na B+R według źródeł finansowania (ceny bieżące);
- Udział przedsiębiorstw innowacyjnych ogółem;
- Udział produkcji wyrobów nowych i zmodernizowanych w produkcji sprzedanej w przemyśle.

1.4. Priorytet: Rozwój infrastruktury wzmacniającej konkurencyjność województw

Inspirowanie i wspieranie przedsięwzięć lokalizowanych wzdłuż układów komunikacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym i międzynarodowym (autostrady i drogi ekspresowe, drogi wodne, lotniska oraz kolej) dla tworzenia zespołów przemysłowych, centrów zaawansowanych technologii, centrów logistycznych układów kooperacyjnych itp.) oraz parków przemysłowych i technologicznych.

Powiązanie infrastruktury technicznej z planowymi przedsięwzięciami rozwojowymi ze szczególnym uwzględnieniem efektywności infrastruktury transportowej. Efektywniejsze wykorzystanie planowanych i realizowanych inwestycji infrastruktury komunikacyjnej jako osi rozwoju. Wsparcie dla realizacji infrastruktury wyższego rzędu o znaczeniu ponadregionalnym (technicznej i społecznej) służącej ponoszeniu konkurencyjności województw.

WSKAŹNIKI:

- Pełnozatrudnieni nauczyciele akademicy na 1000 mieszkańców;
- Drogi publiczne o twardej nawierzchni
 - o na 100 km²
 - o na 10 tys. mieszkańców;
- Linie kolejowe eksploatowane
 - o na 100 km²
 - o na 10 tys. mieszkańców;
- Przyloty i odloty pasażerów na lotniskach krajowych.

1.5. Priorytet: Rozwój zasobów ludzkich potrzebnych nowoczesnej gospodarce

Rozwijanie szkolnictwa na wszystkich poziomach, szczególnie zaś akademickiego, wspomaganie współpracy placówek edukacyjnych oraz instytucji publicznych w regionach.

Wspieranie międzyregionalnej i międzynarodowej współpracy w zakresie rozwoju kształcenia ustawicznego, w tym zawodowego i specjalistycznego, a także kształcenia na odległość oraz tworzenia i uruchamiania programów stypendialnych, stażowych itp.

Tworzenie materialnych i organizacyjnych podstaw dla rozwijania społeczeństwa informacyjnego, upowszechnianie technik i sieciowych systemów teleinformatycznych w sferze publicznej (administracja, edukacja, kultura) oraz gospodarce.

Podejmowanie działań przeciwdziałających zjawisku niekorzystnej emigracji (tzw. „drenaż mózgów”).

WSKAŹNIKI:

- Udział ludności w wieku 15 lat i więcej z wykształceniem:
 - o średnim
 - o wyższym;
- Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego (województw, powiatów, gmin) na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca;
- Udział osób w wieku 25–64 lat uczących się i doskonalących w ludności w wieku 25–64 lat.

1.6. Priorytet: Promocja dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego miast i obszarów wiejskich – budowa marki i wizerunku regionu

Tworzenie lepszych warunków dla przygotowywania i prowadzenia kompleksowej promocji regionów i produktów regionalnych na rynkach krajowych i międzynarodowych.

Rozwijanie działań nakierowanych na zachowanie różnorodności i spuścizny kulturowej obszarów wiejskich (zachowanie dziedzictwa kulturowego) poprzez zachowanie i kształtowanie krajobrazu.

Tworzenie warunków dla poprawy ładu przestrzennego poprzez zintegrowane działania waloryzacji ekonomicznej przestrzeni przy zachowaniu i kształtowaniu krajobrazu. Ochrona i wykorzystanie zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego.

WSKAŹNIKI:

- Udzielone noclegi w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania na 10 tys. mieszkańców, w tym turystom zagranicznym;
- Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chroniona w % powierzchni ogólnej;
- Udział lasów w powierzchni ogółem;
- Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego (województw, powiatów, gmin) na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca;
- Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków w % ogólnej liczby ludności, w tym na wsi.

2. Cel kierunkowy: Większa spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna

2.1. Priorytet: Budowa ponadwojewódzkich kompleksowych struktur funkcjonalno-przestrzennych i gospodarczych

Tworzenie i realizacja kompleksowych programów i projektów rozwojowych, opartych o struktury funkcjonalno-przestrzenne służyć mają uzyskaniu efektów synergii w drodze współpracy województw w wykorzystaniu wspólnego potencjału wynikającego z położenia geograficznego i zagospodarowania. Wspólne działania koncepcyjne i realizacyjne, połączenie sprawności instytucjonalnej samorządów i innych zaangażowanych instytucji będą się koncentrowały wzdłuż pasm rozwojowych usytuowanych w osi:

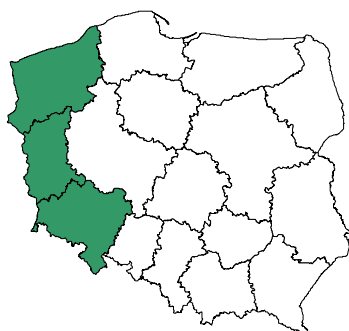
- projektowanego Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego ze szczególnym uwzględnieniem drogi S3 łączącej Skandynawię z południem Europy, równoległych do niej dróg kolejowych oraz rzeki Odry.

- VI Paneuropejskiego Korytarza Transportowego z uwzględnieniem rzeki Wisły jako bariery w komunikacji o kierunku równoleżnikowym.
- III Paneuropejskiego Korytarza Transportowego z uwzględnieniem drogi kolejowej LHS.
- Wybrzeża Morza Bałtyckiego z uwzględnieniem poprawy stanu infrastruktury transportowej.

Podstawową przesłanką dla tego priorytetu są już istniejące lub tworzące się powiązania międzyregionalne, dla których istnieją różne czynniki spajające. Rezultatem powinno być wzmocnienie tych powiązań w celu uzyskania wzajemnych korzyści, wzrost spójności terytorialnej oraz utrwalenie współpracy ponadregionalnej i wewnątrzregionalnej. Chodzi także o dodatkowe pobudzenie działań budujących rozwój lokalny i regionalny na bazie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w ramach SPO. Jest to dodatkowy element regionalizujący politykę sektorową.

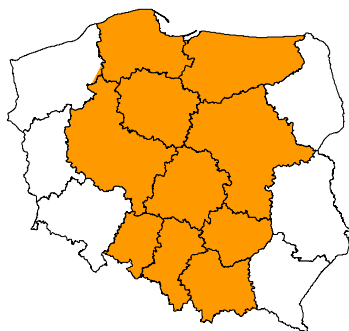
WSKAŹNIKI;

- PKB na 1 mieszkańca;
- wskaźnik zatrudnienia w %;
- długotrwale bezrobotni w %;



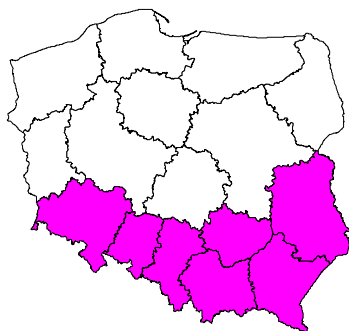
2.1.1. Kierunek działań: Tworzenie pasma rozwoju społeczno-gospodarczego w województwach zachodnich w oparciu o projektowany środkowoeuropejski korytarz transportowy

Obszar docelowy: województwa zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie.



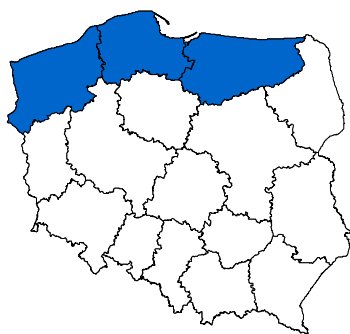
2.1.2. Kierunek działań: Wzmocnienie impulsów rozwojowych o znaczeniu ponadregionalnym na obszarze oddziaływania VI Paneuropejskiego Korytarza Transportowego

Obszar docelowy: województwa dolnośląskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, opolskie, śląskie, małopolskie, mazowieckie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie.



2.1.3. Kierunek działań: Budowa pasma rozwojowego na obszarze oddziaływania III Paneuropejskiego Korytarza Transportowego

Obszar docelowy: województwa dolnośląskie, opolskie, śląskie, małopolskie, podkarpackie, lubelskie, świętokrzyskie.



2.1.4. Kierunek działań: Rozwój obszaru funkcjonalnego wybrzeża Morza Bałtyckiego z uwzględnieniem poprawy stanu infrastruktury transportowej

Obszar docelowy: województwo zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie.

2.1.5. Kierunek działań: Wsparcie dla współpracy ponadregionalnej i wspólnych inicjatyw województw mających na celu efektywne wykorzystanie endogenicznych walorów o zbliżonym charakterze lub rozwiązywanie podobnych problemów społeczno-ekonomicznych

Obszar docelowy: co najmniej dwa województwa podejmujące wspólną inicjatywę.

2.1.6. Kierunek działań: Rozwój obszarów metropolitalnych

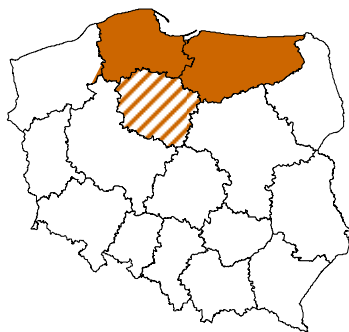
Obszar docelowy: Obszary metropolitalne (OM) według Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

2.2. Priorytet: Przekształcenia społeczne i gospodarcze na obszarach problemowych

Głównym celem działań jest wsparcie przekształceń zapewniających warunki dla zrównoważonego i długofalowego rozwoju poprzez przeciwdziałanie pogłębianiu się procesów marginalizacji wybranych grup regionów. Szczególna złożoność uwarunkowań rozwojowych oraz zagrożenie procesami dezintegracji i degradacji powodują, że samorządy terytorialne nie mają możliwości samodzielnego przełamywania narosłych zjawisk i sytuacji problemowych. Poza tym ich zasięg często wykracza poza terytorialne kompetencje samorządów, czyniąc koniecznym zaangażowanie środków i narzędzi rozwoju uruchamianych ze szczebla centralnego. Jednym z zadań polityki regionalnej państwa jest wspieranie rozwoju w regionach problemowych, które bez tego typu wsparcia skazane byłyby na stopniową marginalizację i trwałe ograniczenie możliwości rozwoju (np. wspieranie tworzenia parków przemysłowych). Wsparcie w rozwiązywaniu zbliżonych problemów społeczno-gospodarczych, ekologicznych i przestrzennych koncentrować się będzie na obszarze Dolnej Wisły i delty Wisły (Żuławy), terenach z dużym udziałem byłych państwowych gospodarstw rolnych, obszarach zdegradowanych w wyniku działalności górniczej, hutniczej, przemysłu chemicznego oraz zdegradowanych terenów powojennych. Za istotne uznaje się także dodatkowe wsparcie rozwoju terenów górskich i podgórskich z uwagi na ograniczone możliwości rozwoju gospodarczego wynikające z ukształtowania terenu przy jednoczesnym znaczeniu tych obszarów dla społeczności całego kraju.

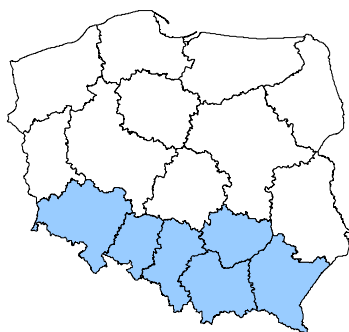
WSKAŹNIKI;

- PKB na 1 mieszkańca;
- stopa bezrobocia;
- dochody nominalne do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych na 1 mieszkańca;
- osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej na 10 000 ludności.



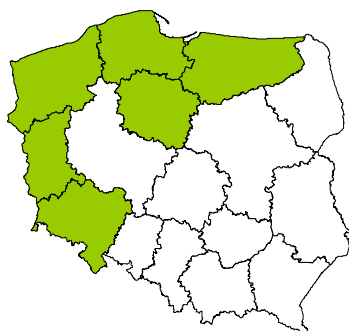
2.2.1. Kierunek działań: Poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia mieszkańców na obszarze doliny Dolnej Wisły i delty Wisły (Żuławy)

Obszar docelowy: województwa pomorskie, warmińsko-mazurskie. Uwzględnienie województwa kujawsko-pomorskiego uwarunkowane jest zaangażowaniem się we wspólne działanie z woj. pomorskim i warmińsko-mazurskim.



2.2.2. Kierunek działań: Działania na rzecz rozwoju obszarów górskich i podgórskich

Obszar docelowy: województwa dolnośląskie, opolskie, śląskie, świętokrzyskie, małopolskie, podkarpackie.



2.2.3. Kierunek działań: Przełamywanie barier rozwojowych oraz tworzenie warunków dla aktywizacji społeczno-gospodarczej na obszarach popegeerowskich

Obszar docelowy: województwa dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie.

2.2.4. Kierunek działań: Restrukturyzacja terenów zdegradowanych w wyniku działalności górniczej, hutniczej, przemysłu chemicznego oraz terenów powojennych

Obszar docelowy: cała Polska.

2.3. Priorytet: Zwiększenie zdolności migracyjnych i mobilności przestrzennej ludności

Uzyskanie szans na podjęcie bądź zmianę zatrudnienia oznacza często konieczność podjęcia wysiłku związanego ze zmianą miejsca zamieszkania. Jedną z przyczyn niskiego poziomu zatrudnienia w kraju jest ciągle słaba mobilność przestrzenna ludności spowodowana zarówno brakiem nawyków migracyjnych, jak i bardzo niskim poziomem dostępności do mieszkania z punktu widzenia procesów migracyjnych. Dotyczy to zwłaszcza dużych ośrodków miejskich, w których stawki za wynajem na rynku komercyjnym stanowią poważną przeszkodę dla perspektyw usamodzielnienia się w nowych warunkach. Dynamizm czasów współczesnych, związany z powstaniem społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, wymusza podjęcie działań dostosowujących podaż pracy do wymagań stale zmieniającego się otoczenia. Ich elementem powinno być wzmacnianie postaw aktywnych i przedsiębiorczych oraz znoszenie barier dla swobodnego wyboru miejsca zamieszkania.

Realizowany od 10 lat, wspierany środkami publicznymi program społecznego budownictwa czynszowego, a także inne programy rozwoju budownictwa na wynajem (także socjalnego) powinny uzyskać większe wsparcie i być połączone z realizacją prorozwojowych celów regionalnych. Jego rozwój stworzy z jednej strony większą możliwość migracji „za pracą”, a z drugiej – stymulując ruch budowlany i związany z nim wzrost gospodarczy – będzie służyć wzmocnieniu istniejącej sieci osadniczej i miejskiej.

Przewidziane działania będą obejmować także budowę i modernizację miejskiej infrastruktury komunikacyjnej – metra, szybkiej kolei miejskiej, linii tramwajowych, autobusowych i trolejbusowych – w miastach i aglomeracjach miejskich, mających wpływ na rozwój regionalny, wskazanych przez samorządy terytorialne. Jednym z działań priorytetu jest także poprawa dostępności komunikacyjnej w wyniku odbudowy i modernizacji kolei regionalnych, a w tym linii kolejowych, dworców i przystanków oraz innej towarzyszącej infrastruktury, zakup taboru kolejowego, budowę systemu ruchu i zarządzania kolejami regionalnymi.

Poprawa skomunikowania najważniejszych ośrodków miejskich Polski (OM i CRPS) z transportowym układem Europy oraz tych ośrodków między sobą, ze szczególnym uwzględnieniem transportu lotniczego i infrastruktury z tym związanej (lotniska regionalne, integracja z transportem lądowym itp.).

WSKAŹNIKI:

- saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały na 1000 ludności
 - o w tym na wsi;
- migracje wewnętrzne na 1000 ludności (migracje między obszarami wiejskimi i miejskimi).

2.3.1. Kierunek działań: Wsparcie samorządów regionalnych w działaniach na rzecz rozwoju budownictwa czynszowego w centrach rozwoju pierwszego i drugiego stopnia (CRPS i CRDS)

Obszar docelowy: cała Polska.

2.3.2. Kierunek działań: Budowa intermodalnych systemów transportu w centrach rozwoju pierwszego stopnia (CRPS)

Obszar docelowy: cała Polska.

2.3.3. Kierunek działań: Wsparcie rozwoju regionalnego transportu kolejowego

Obszar docelowy: cała Polska.

2.4. Priorytet: Zachowanie i wykorzystanie dziedzictwa kulturowego, przyrodniczego oraz rozwój turystyki

Kultura pełni istotną rolę w życiu społecznym, integrując i budując poczucie tożsamości regionalnej i narodowej. Jest także uniwersalnym instrumentem rozwijania współpracy międzynarodowej i kształtowania wspólnej, europejskiej tożsamości kulturowej i społecznej. Podnosząc atrakcyjność kraju z punktu widzenia mieszkańców, turystów oraz inwestorów, kultura i przyroda są znaczącymi czynnikami wpływającymi na ekonomiczny rozwój kraju, tworzenie nowych miejsc pracy i podnoszenie jakości życia mieszkańców. Działania ujęte w tym priorytecie ukierunkowane są na wsparcie infrastruktury kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego o znaczeniu międzynarodowym, ogólnokrajowym i ponadregionalnym. Działania przyczynią się także do budowy marki *Polska*, rozwoju markowych produktów turystyki, w tym wykreowania narodowych produktów turystyki kulturowej oraz utrwalenia tożsamości i różnorodności kulturowej regionów, zachowanie dziedzictwa kulturowego (również na wsi) i przyrodniczego.

Przewiduje się tu także systemowe wsparcie oraz pobudzanie i wzmacnianie procesów rozwoju gospodarczego i społecznego w gminach, na terenie których znajdują się uzdrowiska, w celu zwiększenia ich atrakcyjności dla inwestorów oraz kuracjuszy i turystów z kraju i zagranicy. Wsparcia wymagać będą również te gminy, gdzie dużą powierzchnię stanowią obszary sieci Natura 2000, co zasadniczo ogranicza możliwości rozwoju gospodarczego tych gmin. Wsparcie uwzględniające uwarunkowania ekologiczne, przyrodnicze i kulturowe powinno się koncentrować także na obszarach *Zielonych Płuc Polski* w celu przeciwdziałania degradacji środowiska i umożliwienia równomiernego rozwoju terenów charakteryzujących się szczególnymi walorami przyrodniczymi północno-wschodniej Polski.

WSKAŹNIKI:

- Udzielone noclegi w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania na 10 tys. mieszkańców, w tym turystom zagranicznym;
- Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chroniona w % powierzchni ogólnej;
- Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego (województw, powiatów, gmin) na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca;
- Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków w % ogólnej liczby ludności, w tym na wsi;
- Udział wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego na muzea, ochronę i konserwację zabytków w wydatkach na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego ogółem.

2.4.1. Kierunek działań: Zachowanie różnorodności spuścizny kulturowej i przyrodniczej poprzez ochronę dziedzictwa kulturowego, zasobów środowiska przyrodniczego i kształtowanie krajobrazu

Obszar docelowy: cała Polska.

2.4.2. Kierunek działań: Wspieranie rozwoju funkcji kulturotwórczych i turystycznych obiektów o znaczeniu narodowym i ogólnopolskim

Obszar docelowy: cała Polska.

2.4.3. Kierunek działań: Wsparcie dla przedsięwzięć polegających na udostępnianiu dóbr kultury oraz budowa, modernizacja i wyposażanie obiektów pełniących publiczne funkcje kulturalne

Obszar docelowy: cała Polska.

2.4.4. Kierunek działań: Wsparcie budowy i rozwoju ponadregionalnych produktów turystycznych

Obszar docelowy: cała Polska.

2.4.5. Kierunek działań: Wsparcie inicjatyw samorządu lokalnego na obszarach gmin uzdrowiskowych, objętych siecią Natura 2000 lub inicjatywą Zielone Płuca Polski

Obszar docelowy: cała Polska.

2.5. Priorytet: Poszerzenie perspektyw rozwoju gospodarczego dla regionów wschodniej Polski

Województwa wschodniej Polski należą do najuboższych regionów w Unii Europejskiej. Charakteryzują się niską dynamiką rozwoju, słabo rozwiniętą i niewłaściwie ukierunkowaną infrastrukturą komunikacyjną, dużym odsetkiem ludności wiejskiej zatrudnionej w rozdrobnionym i niskotowarowym rolnictwie. Zarazem są to obszary leżące na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Istnieje potrzeba zdynamizowania rozwoju gospodarczego tych obszarów, zainicjowania zmian strukturalnych w relacjach między miastem a wsią, wykreowania ośrodków miejskich rangi ponadregionalnej i wykorzystania

endogenicznych czynników rozwoju tych województw, w tym ich przygranicznego położenia. Przede wszystkim jednak należy przeciwdziałać utrwalaniu, a nawet pogłębianiu się podziałów na słabo rozwiniętą Polskę wschodnią i dynamiczniej się rozwijającą resztę kraju.

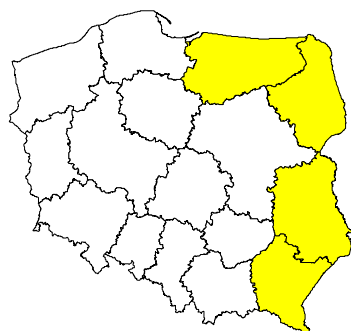
Pomoc polegać powinna głównie na wsparciu rozwoju funkcji metropolitalnych miast określanych jako potencjalne metropolie (za Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju: Białystok, Lublin i Rzeszów) oraz na obszarach rozwijających się ośrodków miejskich w regionach wschodnich (Olsztyn i Kielce). Bardzo istotne jest zintensyfikowanie rozwoju województw wschodniej Polski poprzez poprawę dostępności i funkcjonalności komunikacyjnej regionów przygranicznych oraz aktywizację gospodarczą tych obszarów. Działania wspierające obejmować będą usprawnienie połączeń komunikacyjnych województw wschodniej Polski z centrum kraju, budowę dróg S19 i S22, stworzenie ułatwień dla tranzytu północ-południe i poprawę dostępności do przejść granicznych.

W tym priorytecie przewiduje się także działania ukierunkowane na wspieranie specjalistycznych i zaawansowanych technologicznie ośrodków przemysłu lotniczego, umożliwiających transfer wysokich technologii (woj. podkarpackie i lubelskie). Obejmować one będą wspieranie przedsięwzięć infrastrukturalnych, otoczenia biznesu, edukacji, w tym kształcenia i doksztalcania specjalistycznego, sfery naukowo-badawczej, a także stworzenie funduszu kredytowego typu *seed capital* dla nowych firm wdrażających nowoczesne technologie.

W przypadku ścisłych powiązań kooperacyjnych centrów przemysłu lotniczego z ośrodkami produkcyjnymi, usługowymi i naukowymi leżącymi poza granicami obszaru docelowego należy wspierać także działania poza tym obszarem służące wzmocnieniu lub rozbudowie tych powiązań.

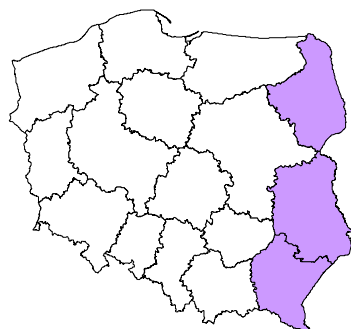
WSKAŹNIKI;

- PKB na 1 mieszkańca;
- wskaźnik zatrudnienia w %;
- długotrwale bezrobotni w %;
- stopa bezrobocia;
- dochody nominalne do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych na 1 mieszkańca;
- osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej na 10 000 ludności.



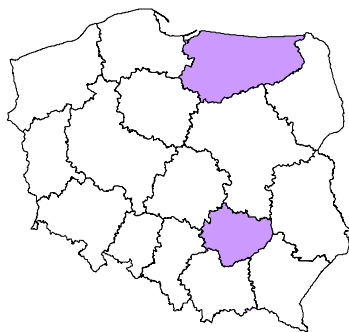
2.5.1. Kierunek działań: Pobudzenie rozwoju regionalnego wynikającego z funkcji i charakteru zewnętrznej granicy Unii Europejskiej – zintegrowane zagospodarowanie obszaru wzdłuż granicy wschodniej

Obszar docelowy: województwa warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie.



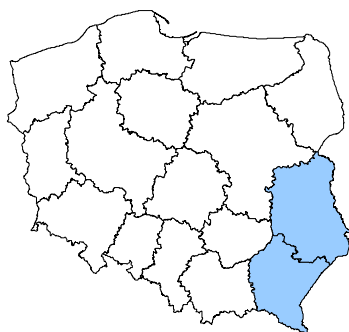
2.5.2. Kierunek działań: Rozwój funkcji metropolitalnych na obszarach potencjalnych metropolii

Obszar docelowy: województwa lubelskie, podkarpackie i podlaskie.



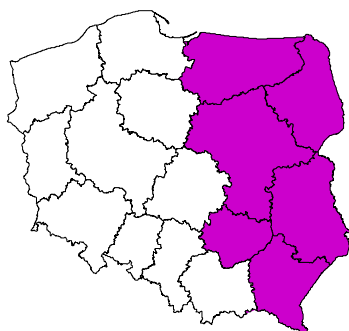
2.5.3. Kierunek działań: Rozwój funkcji metropolitalnych na obszarach rozwijających się ośrodków miejskich w regionach wschodnich

Obszar docelowy: województwa warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie.



2.5.4. Kierunek działań: Wsparcie budowy „doliny lotniczej” z zaawansowanymi technologicznie ośrodkami rozwoju przemysłu lotniczego

Obszar docelowy: podkarpackie, lubelskie.



2.5.5. Kierunek działań: Wzmocnienie działań na rzecz rozwoju wschodnich obszarów kraju poprzez koncentrację wysiłków na podniesieniu dostępności komunikacyjnej województw przygranicznych

Obszar docelowy: województwa wschodnie – warmińsko-mazurskie, podlaskie, mazowieckie, lubelskie, świętokrzyskie, podkarpackie.

2.6. Priorytet: Rozwój współpracy terytorialnej

W ramach priorytetu przewiduje się wsparcie dla rozwoju:

- współpracy transgranicznej, realizowanej zarówno na wewnętrznych, jak i zewnętrznych granicach UE, która ma na celu promocję wspólnych inicjatyw społeczności lokalnych zamieszkujących regiony przygraniczne krajów członkowskich, a także krajów sąsiedzkich;
- współpracy międzyregionalnej, której celem jest poprawa efektywności polityki regionalnej poprzez wspieranie tworzenia sieci współpracy i wymianę doświadczeń pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi;
- współpracy transnarodowej (także bilateralnej regionów nadmorskich) polegającej na wspieraniu tworzenia sieci współpracy i działań prowadzących do zintegrowanego rozwoju terytorialnego.

Przedmiotem współpracy będzie m.in: rozwój przedsiębiorczości, MSP, turystyka i kultura, wymiana handlowa, ochrona środowiska naturalnego i zarządzanie jego zasobami, rozwój obszarów miejskich i wiejskich; poprawa dostępu do transportu, usług, sieci komunikacyjnych i informatycznych, wspólne zarządzanie odpadami, zasobami wodnymi i energetycznymi, współpraca i wspólne użytkowanie infrastruktury w takich sektorach, jak służba zdrowia, edukacja czy kultura.

2.6.1. Kierunek działań: Rozwój współpracy transgranicznej

Obszar działań: województwa przygraniczne.

2.6.2. Kierunek działań: Rozwój współpracy międzyregionalnej

Obszar działań: cała Polska.

2.6.3. Kierunek działań: Współpraca transnarodowa

Obszar działań: cała Polska.

3. Cel kierunkowy: Szybszy wzrost – wyrównywanie szans rozwojowych

3.1. Priorytet: Poprawa struktury gospodarczej dla przyciągnięcia inwestycji

Tworzenie warunków dla przekształcania struktury zatrudnienia w regionach o dominującym sektorze rolnym i niskiej atrakcyjności inwestycyjnej. Poprawa i rozwój infrastruktury technicznej warunkującej podejmowanie i rozwijanie działalności w gospodarce, rewitalizacja terenów przemysłowych. Przekształcenie gospodarcze obszarów wiejskich o wysokim zatrudnieniu w rolnictwie.

Wspieranie przedsięwzięć uzupełniających i kreujących funkcje edukacyjne, usługowe i mieszkaniowe oraz wzmacniające instytucje obsługi inwestorów, kooperację przedsiębiorców i współpracę miast – Centrów Rozwoju Drugiego Stopnia (CRDS).

WSKAŹNIKI:

- Struktura pracujących wg sektorów ekonomicznych:
 - o województwo = 100
 - o rok poprzedni = 100;
- Ludność korzystająca z sieci wodociągowej w % ludności ogółem:
 - o w tym na wsi;
- Ludność korzystająca z kanalizacji w % ludności ogółem;
- Drogi publiczne o twardej nawierzchni:
 - o na 100 km²
 - o na 10 tys. ludności;
- Wskaźnik urbanizacji w województwie.

3.2. Priorytet: Społeczeństwo obywatelskie i budowa sieciowych struktur współpracy

Integracja społeczności lokalnych oraz zbiorowości regionalnych, wspomaganie inicjatyw i samoorganizacji społecznej oraz instytucji rozwoju lokalnego i regionalnego, międzysektorowego partnerstwa oraz regionalnych porozumień (sieci) na rzecz rozwoju. Wspieranie organizacji społecznych oraz działań na rzecz umacniania społeczeństwa obywatelskiego, w tym kultywowania lokalnych tradycji etnicznych i kulturowych.

Kształtowanie warunków życia i gospodarowania oraz nowych źródeł dochodów przy zaangażowaniu społeczności lokalnych poprzez: wsparcie inicjatyw i samoorganizacji społecznej oraz instytucji rozwoju lokalnego, budowę i wsparcie międzysektorowego partnerstwa (współdziałanie w ramach metody *Leader*) oraz regionalnych porozumień (sieci) na rzecz rozwoju. Dokumentowanie i popularyzacja tradycji oraz wsparcie lokalnych i partnerskich inicjatyw dotyczących kultywowania tradycji w regionach.

WSKAŹNIKI:

- Liczba NGO.

3.3. Priorytet: Podwyższenie poziomu aktywności zawodowej ludności i przedsiębiorczości oraz wzmacnianie rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy

Tworzenie lepszych warunków dla podwyższenia poziomu aktywności ekonomicznej ludności i przedsiębiorczości, wspieranie przedsięwzięć nakierowanych na podniesienie poziomu zatrudnialności (kwalifikacji i motywacji) mieszkańców, w tym szczególnie samozatrudnienia.

Wspieranie i tworzenie regionalnych i lokalnych instrumentów promujących i umożliwiających rozwój przedsiębiorczości. Wspieranie przedsięwzięć samorządu regionalnego nakierowanych na podniesienie poziomu przedsiębiorczości (w tym samozatrudnienia), szczególnie w odniesieniu do ludzi poniżej 35 roku życia, pomoc w wykorzystaniu dostępnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości, wspieranie podejmowania działalności gospodarczej w sektorach związanych z profilem województwa. Tworzenie warunków dla upowszechniania właściwej struktury i wzrostu nakładów na innowacyjność (wydatki na B+R).

Rozwijanie działań na rzecz permanentnego podnoszenia poziomu wykształcenia w województwach. Poprawa wskaźnika osób z wykształceniem wyższym i edukacja dorosłych. Wspieranie samorządu regionalnego i NGO w tworzeniu programów stypendialnych, stażowych, wspieranie inwestycji w zakresie udostępniania sieci internetowej i kształcenia „na odległość”, wspieranie lokalnych instytucji i ośrodków edukacyjnych, bibliotek, archiwów. Prorynkowa edukacja dorosłych mieszkańców wsi oraz wsparcie wymiany doświadczeń i transferu wzorców.

Podniesienie poziomu kapitału inwestycyjnego i intelektualnego oraz zwiększanie udziału nowoczesnych technologii. Wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwój regionalnych sieci kooperacyjnych i przepływu nowoczesnych technologii do polskich przedsiębiorstw.

WSKAŹNIKI:

- dynamika podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców;
- dynamika wskaźnika zatrudnienia, w tym w grupie wiekowej poniżej 35 lat;
- udział ludności z wyższym wykształceniem;
- udział osób w wieku 25–64 lata uczących się i doksztalających w ludności w wieku 25–64 lata;
- udział szkół wyposażonych w komputery z dostępem do internetu według poziomu kształcenia.

3.4. Priorytet: Wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i wzmacnianie efektywnego i przyjaznego środowiska sektora rolniczego

Wspieranie dywersyfikacji zatrudnienia ludności wiejskiej w dziedzinach pozarolniczych. Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na terenach wiejskich np. usług, rzemiosła artystycznego, działalności turystycznej itp.

Wsparcie przygotowanego planistycznie (opracowane programy lokalne lub wojewódzkie) wykorzystania lokalnych zasobów odnawialnych źródeł energii oraz inwestycji publicznych i prywatnych tworzących nowe miejsca pracy w oparciu o wykorzystanie energii odnawialnej.

Różnicowanie działalności gospodarstw i stymulowanie usług w ramach rolnictwa wielofunkcyjnego. Wsparcie rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego oraz tworzenia produktów o wysokiej wartości dodanej. Wsparcie inwestycji prowadzących do zmniejszenia uciążliwości produkcji rolnej dla środowiska. Regulacja stosunków wodnych i gospodarowanie zasobami wody, infrastruktury zdrowego środowiska (wodociągi i kanalizacja) oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Umacnianie przyrodniczego i kulturowego potencjału regionów dla potrzeb ich mieszkańców, gospodarki i turystyki pozwalające na dalszą poprawę środowiska przyrodniczego kraju i wzmacnianie

oraz restaurację jego zasobów kulturowych. Utrzymanie wysokich standardów ekologicznych wymaga rozbudzania świadomości ekologicznej i upowszechniania zachowań chroniących i wzbogacających środowisko naturalne i dziedzictwo kulturowe.

WSKAŹNIKI:

- końcowa produkcja rolnicza na:
 - o 1 ha użytków rolnych,
 - o 1 pracującego w rolnictwie;
- udział towarowej produkcji rolniczej w końcowej produkcji rolniczej;
- pracujący w sektorze MŚP:
 - o na 10 tys. ludności;
 - o rok poprzedni=100.

3.5. *Priorytet: Stymulowanie rozwoju ośrodków miejskich*

Rozwijanie ośrodków miejskich – (Centra Rozwoju Drugiego Stopnia) oraz wspomaganie ich potencjału konkurencyjnego w drodze wzmacniania ich gospodarczych, badawczych, edukacyjnych (szczególnie w zakresie szkolnictwa wyższego), kulturalnych i instytucjonalnych powiązań z CRPS. Tworzenie lepszych warunków dla rewitalizacji małych miast i miasteczek (CRDS) poprzez wsparcie w podejmowaniu programów rewitalizacji (kompleksowych procesów odbudowy siły gospodarczej powiązanych z działaniami na rzecz poprawy standardów mieszkaniowych). Odbudowa lokalnych i subregionalnych centrów rozwoju i wsparcie dla ich współpracy w celu stworzenia sieciowej, policentrycznej struktury CRDS.

Wiele polskich średnich i małych miast znajduje się w trudnej sytuacji materialnej, niepozwalającej na likwidację zaniedbań wynikających z tzw. luki remontowej oraz z negatywnych często skutków transformacji. Miasta te wymagają pomocy w swych wysiłkach podejmowanych na rzecz kompleksowej rewitalizacji, która może przyczynić się do korzystnych przemian przestrzennych, społecznych i ekonomicznych, poprawiając jednocześnie jakość życia mieszkańców, przywrócenia ładu przestrzennego i ożywienia gospodarczego. Celem rewitalizacji powinno być także zachowanie walorów historycznych (w tym głównie urbanistycznych i architektonicznych), podkreślenie ich unikatowości i kolorytu lokalnego, co może zwiększyć ich atrakcyjność turystyczną, a tym samym przyczynić się do wzrostu szans rozwojowych.

Działania rewitalizacyjne powinny być prowadzone w następujących przypadkach:

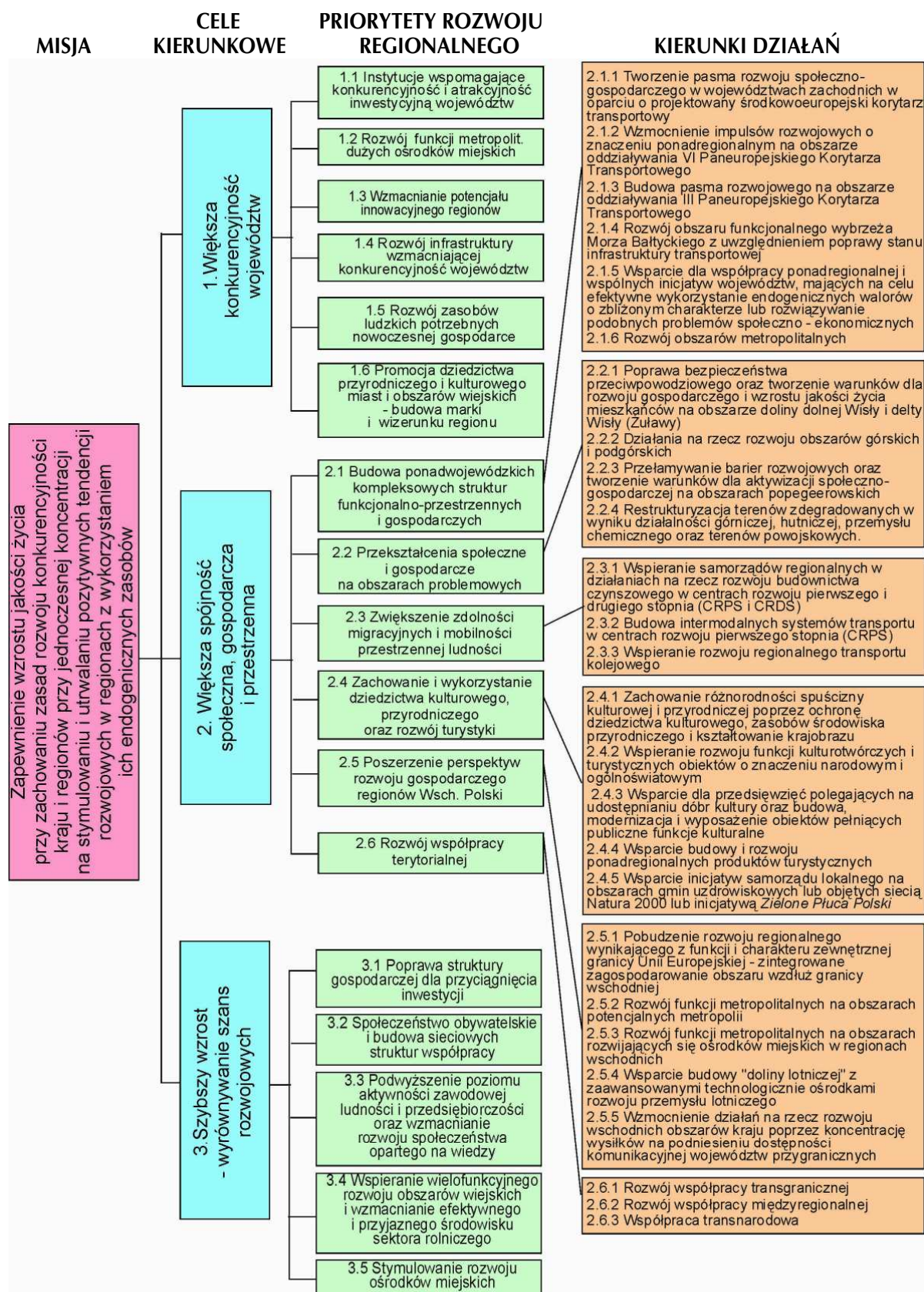
- obszary miast o dużych walorach architektonicznych i urbanistycznych, będące elementami historycznego dziedzictwa, szczególnie narażone na bezpowrotne zniszczenie;
- tereny przemysłowe, dające się stosunkowo szybko przystosować do nowych funkcji miejskich;
- miasta o istotnym znaczeniu dla rozwoju otaczających je układów lokalnych, znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej i gospodarczej;
- miasta o wysokich walorach turystycznych.

Zasada koncentracji obowiązująca w NSRR powinna skłaniać do uruchamiania programów rewitalizacji w pierwszym rzędzie tych miast, które leżą na wyznaczonych wyżej zwartych obszarach problemowych.

WSKAŹNIKI

- liczba podmiotów gospodarczych na 1000 ludności;
- dynamika podmiotów gospodarczych.

**Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego
na lata 2007–2013**



VI. SYSTEM REALIZACJI POLITYKI REGIONALNEJ

Polityka regionalna państwa jest jednym z najważniejszych instrumentów polityki rozwojowej rządu, łączącym i koordynującym szereg działań sektorowych państwa, dlatego musi być prowadzona w myśl jasno określonych zasad i reguł. Dotyczy to zarówno ustalenia w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego celów i priorytetów rozwoju regionalnego, jak i systemu ich wdrażania.

Politykę regionalną kraju stanowią skoordynowane działania w ramach:

- prowadzonej przez rząd polityki interregionalnej – tj. polityki rządu wobec województw zorientowanej na regulowanie międzyregionalnych dysproporcji rozwoju i zwiększanie spójności realizowanej na podstawie NSRR poprzez programy operacyjne inicjowane i koordynowane przez rząd;
- prowadzonej przez samorząd wojewódzki polityki intraregionalnej – tj. polityki regionalnej prowadzonej przez organy samorządu wojewódzkiego dla realizacji własnych celów, finansowanej z własnych środków i na własną odpowiedzialność, ale ze wsparciem finansowym ze środków budżetu państwa i Unii Europejskiej, na podstawie strategii rozwoju województwa. Głównym instrumentem jej realizacji są regionalne programy operacyjne.

Ustalony w ustawie o narodowym planie rozwoju z dnia 20 kwietnia 2004 roku system realizacji odnosi się do NPR, a regionalne programy operacyjne wraz z sektorowymi programami operacyjnymi, strategią wykorzystania Funduszu Spójności i innymi programami operacyjnymi tworzą system realizacji NPR. Poszczególne składowe tego systemu definiowane są w następujący sposób:

- regionalny program operacyjny (RPO) – dokument składający się ze spójnego zestawienia priorytetów operacyjnych i działań odnoszący się do województwa lub województw, przygotowywany przez zarząd województwa albo zarządy województw działające w porozumieniu,
- sektorowy program operacyjny (SPO) jest dokumentem służącym realizacji NPR, składającym się ze spójnego zestawienia priorytetów operacyjnych i działań, odnoszącym się do sektora gospodarki i przygotowywanym przez właściwego ministra,
- strategia wykorzystania Funduszu Spójności jest dokumentem określającym kierunki wydatkowania środków z FS,
- inne programy operacyjne (PO) nie są szczegółowo definiowane.

W ślad za przyjętym w NPR systemem realizacji zakładającym decentralizację działań już na poziomie programowania rozwoju istnieje konieczność kompleksowych zmian instytucjonalno-prawnych także dla etapu realizacji programów, jej organizacji oraz zmian kompetencyjnych. Zakłada się przygotowanie nowej ustawy o NPR. Pełen opis zmian instytucjonalnych zawiera rozdział VIII *Zmiany organizacyjne i prawne dla prawidłowego wdrożenia NSRR*.

Nowy system realizacji Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego

Rząd odpowiada za przygotowanie i realizację: NPR, NSRR, Długofalowej Strategii Rozwoju Regionalnego, strategii i programów sektorowych, innych programów operacyjnych, inwestycji wieloletnich, wieloletnich planów finansowych oraz kryteriów rozdysponowania środków. Negocjuje kontrakty regionalne, a więc umowy cywilno-prawne zawarte między rządem a samorządami regionalnymi, monitoruje ich realizację i dokonuje ewaluacji zewnętrznej.

Organizacja programów operacyjnych

Samorząd wojewódzki, którego organy reprezentują wspólnotę zamieszkującą dane terytorium województwa, a zatem również reprezentują wspólnoty tworzące samorzady lokalne (powiat, gmina) w tym województwie, odpowiada za kreowanie i realizację polityki intraregionalnej. Podstawą tego jest strategia rozwoju województwa. Samorząd województwa, zgodnie z konstytucyjną zasadą niezależności, może umieścić w swojej strategii cele specyficzne dla danego województwa. W regionalnym programie operacyjnym samorząd ujmuje te priorytety i działania ujęte w strategii rozwoju województwa, które są zbieżne z celami NSRR, i otrzymuje dofinansowanie tych działań z publicznych środków wspólnotowych lub budżetu państwa. Samorząd może także uczestniczyć w przygotowaniu lub przygotowaniu i realizacji innych programów operacyjnych.



Samorząd województwa uczestniczy również w opiniowaniu NPR, NSRR oraz współpracuje z samorządami lokalnymi oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Samorząd odpowiada również za negocjacje kontraktu regionalnego, jego realizację i wdrażanie oraz za monitorowanie i ewaluację w zakresie dotyczącym danego województwa. Realizuje również RPO, odpowiadając za administrowanie, finanse (w tym współfinansowanie, rozliczenia, przepływy finansowe), kontrole itd. Odpowiada za instytucje wdrażające RPO i procedury wdrażania. W ramach wdrażania NPR współpracuje też z rządem przy monitorowaniu i ocenie regionalnego programu operacyjnego (RPO) i innych programów operacyjnych w kontekście polityki rozwoju regionalnego państwa.

System wdrażania NSRR bazuje na programach operacyjnych. Zamiast funkcjonującego obecnie jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR 2004–2006) po roku 2006 zostanie wprowadzonych szesnaście zdecentralizowanych regionalnych programów operacyjnych (RPO). Oprócz tego w NPR przewidziano realizację programów operacyjnych zarządzanych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Są to programy operacyjne „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” oraz programy operacyjne współpracy terytorialnej. Przy czym program „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” jest programem uzupełniającym w stosunku do regionalnych programów operacyjnych. Projekt NPR 2007–2013 przewiduje, że programy operacyjne będą realizowane we współpracy z samorządami województw. Szesnaście regionalnych programów operacyjnych (RPO) przygotowywanych przez samorząd będzie realizowało pierwszy oraz trzeci cel kierunkowy NSRR 2007–2013, natomiast programy rządowe będą realizowały drugi cel kierunkowy tej strategii. Konieczne są zatem także uzgodnienia polityk sektorowych z NSRR. Jest to konsekwencją przyjętego kierunku, że instrumentem polityki regionalnej rządu powinny zostać również działania ujmowane dotąd w niektórych programach sektorowych i horyzontalnych. Mogą one zostać „zregionalizowane”, czyli przygotowane we współpracy z samorządami województw, i obejmować działania dostosowane do specyficznych uwarunkowań regionalnych

Podstawowym sposobem regionalizacji programów sektorowych będzie obowiązek uzgadniania planów działania realizowanych w ramach SPO, także w ich aspekcie finansowym, z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, odpowiedzialnym za wdrażanie NSRR i jednocześnie pełniącym funkcję instytucji zarządzającej POSTiKR.

• realizujące cel 1 i 3 NSRR 2007–2013

Szesnaście samorządowych programów regionalnych (16RPO)

Wprowadzenie szesnastu samorządowych programów operacyjnych ma ogromne znaczenie dla decentralizacji całego systemu polityki regionalnej w Polsce. Ponieważ omawiane programy będą zarządzane w sposób zdecentralizowany, tj. przez samorządy województw – odpowiedzialność za ich przygotowanie i ich odpowiednie uzgodnienie z partnerami społecznymi i samorządami terytorialnymi – spoczywa na barkach samorządów województw. RPO jest instrumentem realizacji strategii rozwoju danego województwa oraz NSRR (w zakresie odpowiednim dla tego województwa). Wybór priorytetów i działań w RPO wynika z SRW i NSRR. Podstawą dla opracowania tych programów są strategie rozwoju województw i powiązane z nimi dokumenty strategiczne (np. regionalne strategie innowacyjne), Narodowy Plan Rozwoju i Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Samorządy województw zapewniają zgodność regionalnych programów operacyjnych z SRW, NSRR i NPR.

Regionalny program operacyjny (RPO) służy realizacji NSRR oraz strategii rozwoju województwa, jest dokumentem programowym zgodnym z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO) i Narodowym Planem Rozwoju i składa się co najmniej z tych elementów, które są konieczne z uwagi na wymogi formalne regulujące zasady wsparcia ze środków UE, z których będzie dofinansowany. Instytucja zarządzająca przy opracowywaniu RPO jest zobowiązana do współpracy na zasadach partnerstwa z właściwymi organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego. Dokument ten powinien być również konsultowany z partnerami społecznymi i gospodarczymi. Zakres, tryb i warunki realizacji działań wynikających z RPO i będących przedmiotem współfinansowania ze środków zewnętrznych dla regionu określa kontrakt regionalny. Jest to umowa zawierana pomiędzy samorządem województwa i Radą Ministrów w wyniku przeprowadzonych negocjacji, które inicjuje, składany przez zarząd województwa, wniosek.

W systemie zdecentralizowanym w ramach szesnastu programów operacyjnych **funkcję instytucji zarządzającej** pełnią samorządy województw. Oznacza to przekazanie samorządom kompetencji w zakresie programowania, wdrażania i realizacji finansowej programów, monitoringu i oceny tych programów. Instytucja zarządzająca zapewnia efektywne i poprawne zarządzanie i realizowanie RPO. Razem z instytucją koordynującą uczestniczy w negocjacjach RPO z Komisją Europejską. Istotnym elementem monitoringu jest przygotowywanie raportów rocznych i końcowych z przebiegu wdrażania programów. Po ich zatwierdzeniu przez komitet monitorujący raporty są przekazywane za pośrednictwem instytucji koordynującej do Komisji Europejskiej. Instytucja zarządzająca dba również o przekazywanie innych informacji dla Komisji Europejskiej, w tym o największych projektach realizowanych w ramach RPO lub informacji niezbędnych do właściwego prowadzenia audytu i oceny. Ponieważ omawiane RPO będą współfinansowane ze środków europejskich, zadaniem samorządów województw jako instytucji zarządzającej będzie również zagwarantowanie zgodności tych programów z odpowiednimi politykami UE. Instytucja zarządzająca dba, zgodnie z krajowymi i europejskimi normami, o rozpowszechnianie informacji na temat RPO, prowadzenie raportowania, sprawozdawczości finansowej itp.

Struktura administracyjna odpowiedzialna za realizację RPO (instytucja zarządzająca i płatnicza) zlokalizowana będzie w urzędzie marszałkowskim. Instytucja pośrednicząca (jeśli jej ustanowienie będzie potrzebne) powinna być jednostką podległą Zarządowi Województwa lub wyłonioną w drodze przetargu instytucją zewnętrzną (np. agencja rozwoju regionalnego). Sposób organizacji administracji zarządzającej RPO powinien być zbudowany w oparciu o logikę wynikającą z realizacji RPO i obejmować następujące etapy:

- operacjonalizacja celów RPO i ich monitorowania,
- nabór projektów do poszczególnych działań ujętych w RPO,
- ocena zgłoszonych projektów w kontekście wymogów formalnych, ekonomicznych i merytorycznych,
- wybór do realizacji projektów najlepszych z punktu widzenia realizacji celów i ekonomicznej efektywności,
- realizacja wybranych projektów (podpisywanie umów na realizację projektów, weryfikacja płatności, kontrola realizacji projektów, sprawozdawczość, monitoring i ewaluacja wewnętrzna).

Samorządy województw organizują partnerstwo na poziomie regionalnym i lokalnym, co oznacza kierowanie pracami komitetu monitorującego. W związku z tym struktury i zadania komitetów obecnie funkcjonujących w województwie, tj. monitorującego oraz sterującego, zostaną połączone w jeden komitet działający pod przewodnictwem marszałka. Takie rozwiązanie jest tańsze i bardziej funkcjonalne od obecnego systemu podwójnych i częściowo dublujących swoje zadania komitetów kierujących ZPORR w każdym regionie.

Administracja samorządu województwa (urzędy marszałkowskie) lub inne instytucje wdrażające zbierać będą projekty do poszczególnych działań regionalnego programu operacyjnego. Zarząd województwa powoła panele ekspertów, które w poszczególnych grupach działań programu regionalnego ocenią projekty w odniesieniu do wyraźnie wskazanych kryteriów merytorycznych. Ekspertami mogą zostać osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych, z instytucji niezainteresowanych bezpośrednim udziałem w podejmowaniu działań. Wyniki pracy ekspertów są podawane do publicznej wiadomości i przekazywane do instytucji zarządzającej programem. W oparciu o ocenę ekspertów komitet rekomenduje listę rankingową projektów do decyzji Zarządu Województwa. Marszałek podejmuje ostateczną decyzję w odniesieniu do kryteriów merytorycznych zgodnie ze strategią rozwoju województwa. Instytucja zarządzająca RPO współpracuje z instytucją koordynującą przy opracowaniu ogólnych kryte-

riów wyboru projektów stosowanych we wszystkich 16 RPO. Ponadto, opracowuje na potrzeby danego RPO szczegółowe kryteria wyboru projektów uwzględniające specyfikę danego województwa. Proces wyboru projektów będzie zróżnicowany w zależności od rozmiarów i regionalnego znaczenia projektu. Mniejsze projekty mogą być realizowane na zasadzie konkursów grantowych.

Samorządy województw otrzymywać będą bezpośrednio z krajowej **instytucji płatniczej**, tj. Ministerstwa Finansów, fundusze unijne przeznaczone na dofinansowywanie projektów realizowanych w ramach 16 RPO. W praktyce oznacza to, że zlikwidowana zostanie funkcja instytucji pośredniczącej w transferach finansowych, jaką pełnią wojewodowie. Samorządy województw jako instytucje zarządzające omawianymi programami podpisywać będą umowy z beneficjentami, chyba że kompetencje w tym zakresie zostaną delegowane do instytucji wdrażającej. Ponadto, uruchamiać będą kolejne transze przelewów finansowych dla projektodawców. Wymagać to będzie poważnych zmian legislacyjnych w zakresie systemu finansów publicznych, a także wydzielenia w strukturze administracyjnej urzędów marszałkowskich struktur zajmujących się kwestiami finansowymi. Instytucja zarządzająca RPO zapewniać będzie kontrolę prawidłowego wydatkowania środków finansowych zgodnie z normami krajowymi i europejskimi oraz prowadzenie systemu rejestrowania i przechowywania w formie elektronicznej szczegółowych rejestrów księgowych dla każdego projektu w ramach RPO, a także gromadzenie danych niezbędnych dla zarządzania finansowego, monitoringu, kontroli i oceny. Instytucja zarządzająca zapewniać będzie także (poprzez zawarte umowy) posiadanie przez beneficjentów i inne organy zaangażowane we wdrażanie osobnych systemów księgowania lub odpowiedniego kodeksu księgowania dla wszystkich transakcji związanych z projektem. Ponadto, instytucja zarządzająca nadzoruje prawidłowe przechowywanie dokumentów niezbędnych dla prowadzenia audytu oraz przekazuje do instytucji certyfikującej wszystkie niezbędne informacje związane z wydatkami finansowymi dla potrzeb certyfikacji.

Samorządy województw będą miały również możliwość samodzielnego wyłaniania w drodze konkursów tzw. instytucji wdrażających, odpowiedzialnych za etap wdrażania poszczególnych działań RPO. Tego typu konkursy będą odbywać się zgodnie z ogólnymi, ramowymi warunkami przyjętymi dla takich instytucji w skali całego kraju. Wdrażanie odpowiednich priorytetów lub działań w danym województwie może odbywać się także za pośrednictwem wyspecjalizowanej agencji rozwoju regionalnego lub innej instytucji, podporządkowanej i nadzorowanej przez samorząd województwa oraz spełniającej podstawowe kryteria niezbędne dla wdrażania odpowiednich priorytetów lub działań.

Instytucje wdrażające lub instytucje administracyjne podporządkowane samorządom województw odpowiadające za wdrażanie odpowiednich priorytetów i działań programów regionalnych przyjmować będą wnioski od potencjalnych beneficjentów. Dokonają także sprawdzenia formalnej zgodności złożonych wniosków z wymogami zawartymi w tych programach, podpiszą umowy z beneficjentami, zapewnią monitorowanie wdrażania poszczególnych projektów, przygotowanie rocznych i końcowych raportów monitorujących dotyczących prawidłowości i efektywności wdrażania działań i priorytetów, prowadzić będą bazy informatyczne związane z obsługą programów oraz zapewnią informowanie społeczeństwa na temat prowadzonych działań.

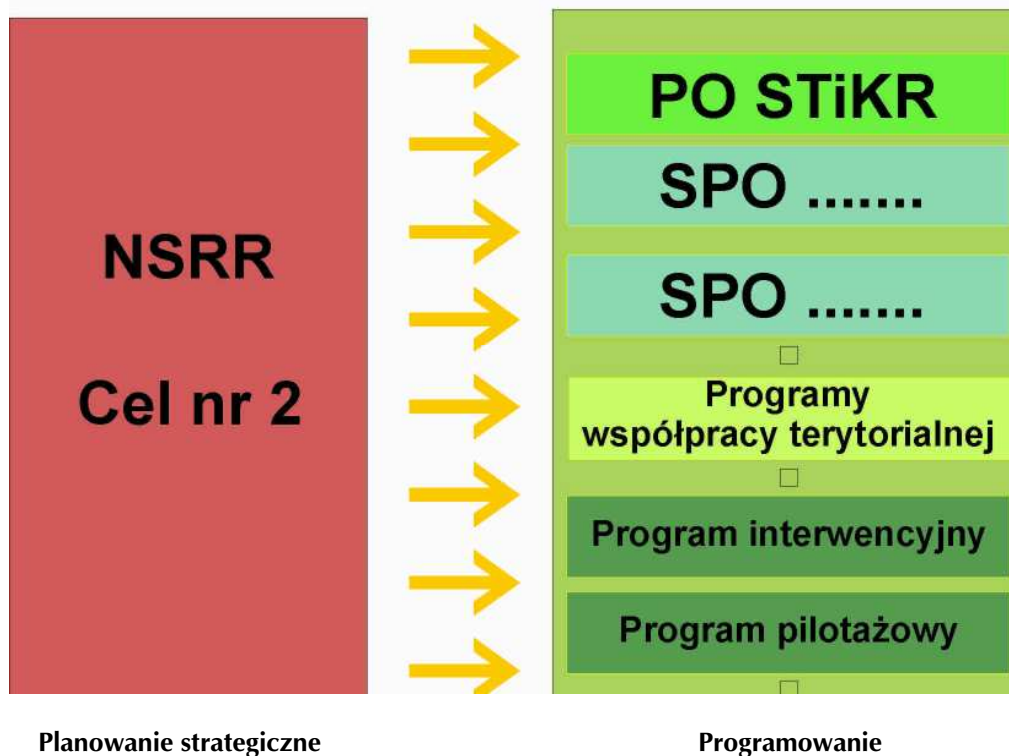
Funkcję instytucji koordynującej 16 RPO pełnić będzie minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Do głównych zadań instytucji koordynującej należeć będzie zapewnienie jednolitych systemów zarządzania, monitoringu, kontroli, raportowania i sprawozdawczości (w tym sprawozdań z przepływów finansowych) oraz zapewnienie efektywności i prawidłowości wykorzystania środków we wszystkich regionach. Ponadto, instytucja koordynująca 16 regionalnych programów operacyjnych negocjować będzie z Komisją Europejską zapisy regionalnych programów operacyjnych przy współudziale przedstawicieli zarządu województwa. Wszystkie zmiany zaproponowanego przez samorząd województwa RPO wymagać będą zgody Zarządu Województwa.

Instytucja koordynująca współpracuje z samorządem województwa przy przygotowaniu RPO, jedynie w zakresie nadzoru nad zachowaniem przez samorządy województw w trakcie prowadzonych prac programowych zgodności z NSRO i NSRR. Instytucja koordynująca przygotowuje zestaw ogólnych kryteriów wyboru projektów w ramach wszystkich regionalnych programów operacyjnych, zasady pomocy publicznej, procedury audytu oraz prawidłowego przechowywania dokumentów niezbędnych dla przeprowadzenia audytu. Instytucja koordynująca weryfikować będzie roczne raporty RPO otrzymane z instytucji zarządzających i przekazywać je do Komisji Europejskiej, tak jak inne informacje wymagane prawem europejskim, m.in. o dużych projektach realizowanych w ramach RPO.

Funkcję instytucji certyfikującej dla RPO będzie pełniła instytucja płatnicza, co zapewni stosowanie jednolitych systemów certyfikacji wydatków. Do głównych zadań instytucji certyfikującej należy przygotowywanie i przedkładanie Komisji poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność, poświadczanie zgodności poniesionych wydatków z zasadami wspólnotowymi i krajowymi, przygotowanie wytycznych odnośnie do kwalifikujących się wydatków w ramach poszczególnych programów operacyjnych, utrzymywanie dokumentacji księgowej wydatków zadeklarowanych Komisji w formie elektronicznej, zapewnienie zwrotu wszelkich środków finansowych Wspólnoty, które zostały niewłaściwie wypłacone w wyniku wykrytych nieprawidłowości, przygotowanie, wraz z instytucją zarządzającą NPR / Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia, wytycznych dotyczących zarządzania finansowego i kontroli finansowej oraz nadzorowanie i kontrolowanie ich realizacji w instytucjach zarządzających RPO.

• realizujące cel 2 NSRR 2007–2013

Schemat systemu realizacji 2 celu kierunkowego NSRR



Program operacyjny „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” (POSTiKR)

Poważnym wyzwaniem dla organizacji procesu zdecydowanej regionalizacji polityki rozwojowej rządu jest budowa struktury programów operacyjnych i zarządzanie tymi programami oraz stopień ich decentralizacji. Wszystkie programy rządowe realizujące politykę regionalną będą zarządzane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Jednocześnie kierunkowym celem polityki rządu jest przekazanie większości priorytetów tych programów do wdrażania przez samorządy województw.

W myśl projektu Narodowego Planu Rozwoju (2007–2013) głównym narzędziem realizacji regionalizacji działań rozwojowych, a tym samym drugiego celu kierunkowego NSRR (2007–2013), jest program operacyjny „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów”. Jednym z powodów wprowadzenia tego narzędzia jest chęć zastosowania instrumentu realizowania polityki regionalnej rządu wyrażnie odmiennego od zcentralizowanych programów sektorowych, uzupełniającego „samorządowe” regionalne programy operacyjne. Program ten wspiera rozwiązywanie problemów regionalnych na obszarach wykraczających poza terytorium jednego województwa i przewiduje interwencję uzasadnioną ważnymi uwarunkowaniami istotnymi dla rozwoju całego kraju. Natomiast regionalne programy operacyjne odnoszą się do obszaru pojedynczego województwa i wykorzystują jego wewnętrzny potencjał dla regionalnego rozwoju społecznego i gospodarczego. Dlatego też celem wprowadzenia PO „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” jest zapewnienie większej koordynacji działań rozwojowych wymagających interwencji na wyrażnie wyodrębnionych obszarach problemowych, wykraczających poza terytorium jednego województwa. Tego typu obszary wsparcia znajdują się w obrębie zainteresowania drugiego celu kierunkowego NSRR (2007–2013) – „Większa spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna”.

Dodatkowym uzasadnieniem dla wprowadzenia programu „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” jest potrzeba większej koordynacji działań polityki regionalnej rządu między poszczególnymi resortami. Warunkiem zrealizowania tej koordynacji jest wprowadzenie procedury uzgadniania priorytetów i działań POSTiKR oraz sektorowych programów operacyjnych. Wymaga to również skuteczniejszych mechanizmów koordynowania polityki regionalnej rządu i polityk sektorowych. Celem wprowadzenia POSTiKR nie jest zatem centralizacja zarządzania i „zabieranie” funduszy UE samorządom województw. W rozdziale IX opisującym system finansowania wyrażnie podkreślono, iż podział środków funduszy unijnych powinien odbywać w oparciu o parytet 50/50, a środki dla realizacji POSTiKR pochodzić będą z puli 50% przeznaczonych na programy sektorowe (Fundusz Spójności, fundusze strukturalne, Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Instrumentem realizacji POSTiKR będzie grant globalny, ale możliwa jest także realizacja programu poprzez finansowanie konkretnych projektów.

Odpowiedzialność za programowanie operacyjne w ramach programu „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” należy do instytucji zarządzającej, tj. do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Jednocześnie poszczególne kierunki działań będą opisane i doprecyzowywane oraz rozpisane na działania w bliskiej współpracy tego ministra z innymi właściwymi ministrami (w powiązaniu ze strategiami sektorowymi i w odniesieniu do nich) oraz w konsultacji z samorządami województw.

Samorząd wojewódzki będzie miał prawo do dokonania wyboru i uzgodnienia z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego zakresu swojego zaangażowania w realizację programu operacyjnego. Najczęściej, jak się wydaje, będzie to najwłaściwszą formą zarządzania, monitorowania i kontroli poszczególnych priorytetów, działań lub projektów – zależnie od przedmiotu tego programu.

Tak jak w przypadku 16 RPO do zadań instytucji zarządzającej POSTiKR należy nadzór nad prawidłowością zarządzania, monitoringu, kontroli, raportowania i sprawozdawczości (w tym sprawozdań z przepływów finansowych realizowanych w poszczególnych województwach) oraz zapewnienie efek-

tywności i prawidłowości wykorzystania środków finansowych. Instytucja zarządzająca przygotowuje zestaw ogólnych kryteriów wyboru projektów, kategorie kosztów kwalifikowanych, zasady pomocy publicznej, procedury audytu oraz prawidłowego przechowywania dokumentów niezbędnych dla przeprowadzenia audytu. Instytucja zarządzająca weryfikuje roczne raporty otrzymane z instytucji pośredniczących w zarządzaniu. Na ich podstawie przygotowuje raporty o realizacji programów dla Komisji Europejskiej.

Finansowanie projektów w ramach programu operacyjnego „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” skierowanych do samorządów województw powinno się odbywać za pomocą kontraktu regionalnego. Będzie on określać zakres merytoryczny jego realizowania w odpowiednim województwie, długoletni system finansowania i współfinansowania omawianego programu na terenie województwa, standardy wdrażania, raportowania i monitorowania itp. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zapewnia odpowiednią koordynację opracowania programów w ramach instrumentu „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” z przygotowaniem strategii wykorzystania Funduszu Spójności. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, który prowadzi negocjacje z poszczególnymi województwami na temat kontraktów, jednocześnie odpowiada za zgodność zawartości merytorycznej kontraktów z NSRR.

Samorządy województw pełnią główną rolę w zakresie planowania, zgodnie z ich strategiami rozwoju oraz kierunkami działań wskazanymi w drugim celu kierunkowym NSRR. Ważna jest bliska współpraca między samorządami województw a innymi jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru danego województwa. W szczególności sposób należy włączyć w planowanie działań wojewódzkich władze metropolii i aglomeracji (obszaru metropolitalnego). Jest to związane z potrzebą zapewnienia bliskiej współpracy między instytucją pośredniczącą w zarządzaniu a kluczowymi ośrodkami samorządowymi dla zapewnienia skutecznej polityki rozwoju regionalnego.

Program „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” składa się z delimitowanych przestrzennie i problemowo priorytetów, których koncepcja opiera się na założeniu, że samorząd wojewódzki, korzystając ze wsparcia rządu, może i powinien oprócz planowania i programowania rozwoju, podejmować jako projektodawca przedsięwzięcia rozwojowe wykraczające poza jego terytorium oraz możliwości finansowe. Program „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” jest programem uzupełniającym i wspomagającym RPO.

Sektorowe programy operacyjne

Priorytety drugiego celu kierunkowego będą realizowane również poprzez sektorowe programy operacyjne (SPO). Stąd konieczna staje się koordynacja działań polityki regionalnej rządu między poszczególnymi resortami, za którą odpowiedzialny jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Ma to bezpośrednie znaczenie także dla ustanowienia odpowiedniej współpracy między rządem i samorządami województw w odniesieniu do polityki regionalnej w państwie. Należy zatem przyjąć, że odpowiada on za właściwą koordynację priorytetów i kierunków działań drugiego celu kierunkowego NSRR (2007–2013) między poszczególnymi województwami i resortami, w tym celu plany działań realizowanych w ramach programów sektorowych powinny nie tylko respektować cele i priorytety NSRR, ale i być uzgadniane z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

Podstawową zasadą działania polityki regionalnej rządu, zwłaszcza w odniesieniu do priorytetów zaproponowanych w 2 celu kierunkowym NSRR, jest skupienie funkcji zarządczych w gestii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, a nie ministrów sektorowych. Ma to bezpośrednie znaczenie dla właściwej koordynacji polityki regionalnej rządu, a także dla ustanowienia odpowiedniej współpracy między rządem i samorządami województw w odniesieniu do polityki regionalnej w państwie.

Programy współpracy terytorialnej

Szczególnym przypadkiem regionalnych programów rządowych wymienionych w Narodowym Planie Rozwoju (2007–2013) są programy operacyjne współpracy terytorialnej. W przyszłości programy współpracy terytorialnej powinny być całkowicie zdecentralizowane i zarządzane przez samorządy odpowiednich województw. W aktualnej sytuacji zostały one zaliczone do instrumentów polityki regionalnej rządu i zarządzane przy udziale samorządów województw. Jest to związane z potrzebą koordynacji działań publicznych między poszczególnymi województwami oraz ich uzgadnianiem z innymi politykami rządu. Podobnie jak inne programy rządowe będą one zarządzane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, który odpowiada za koordynację przygotowania i wdrażania wszystkich programów współpracy terytorialnej z udziałem Polski. Programy te przygotowywane i wdrażane są wspólnie z partnerami zagranicznymi. W programach, których struktury zarządzające usytuowane są poza granicami kraju, odpowiedzialność ministra dotyczy polskiej części. Jest to podyktowane głównie tym, że omawiane programy należą do zakresu kompetencyjnego polityki regionalnej państwa i powinny być odpowiednio koordynowane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Do zadań instytucji zarządzającej należy przygotowanie ogólnych założeń i jednolitych priorytetów dla programów operacyjnych współpracy terytorialnej. Ponadto instytucja zarządzająca odpowiada za nadzór nad prawidłowością zarządzania, monitoringu, kontroli, raportowania i sprawozdawczości, w tym sprawozdań z przepływów finansowych realizowanych w poszczególnych województwach. Zapewnia efektywne i zgodne z normami krajowymi i europejskimi wykorzystanie środków finansowych. Szczegółowe zadania instytucji zarządzającej są podobne do realizowanych w odniesieniu do programu „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów”.

Programy operacyjne współpracy terytorialnej zostaną przekazane do realizacji samorządom województw jako tzw. instytucji pośredniczącej w zarządzaniu. W takiej sytuacji minister właściwy ds. rozwoju regionalnego odpowiadać będzie za negocjowanie zakresu i ukierunkowania wsparcia finansowego UE dla tych programów, programowanie strategiczne, tj. przygotowanie ogólnych ram ukierunkowania merytorycznego i zasad organizacyjnych dla tych programów. Minister będzie odpowiadać za nadzór nad realizacją wszystkich programów współpracy terytorialnej.

Ważnym elementem systemu organizacyjnego jest przekazanie większych (aniżeli we wcześniejszych programach współpracy terytorialnej) kompetencji w zakresie planowania, przygotowania i wdrażania omawianych programów do samorządów województw. Wynika to z przepisów ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którymi samorząd województwa jest odpowiedzialny za realizację strategii regionu. Konsekwencją tego jest również kluczowa rola władz regionalnych w procesie wyboru projektów. Kompetencje w odniesieniu do etapu programowania będą realizowane poprzez programowanie operacyjne. Oznacza ono przygotowanie przez samorządy województw zawartości programów współpracy terytorialnej w odniesieniu do strategii rozwoju województw i ogólnych ram przygotowanych dla tych programów przez instytucję zarządzającą. W programie współpracy terytorialnej powinno zostać dokładnie sprecyzowane, jakie działania byłyby realizowane przez dany samorząd województwa, w jakim zakresie i systemie organizacyjnym. Powinno być również odwołanie do zgodności dokonanego wyboru NSRR ze strategią rozwoju województwa, a także do wymogów dotyczących sposobu realizacji programów współpracy terytorialnej określonych przez instytucję zarządzającą. Podobnie jak w sytuacji priorytetów programu operacyjnego „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” – można przekazać samorządom województw realizację programów współpracy terytorialnej, wykorzystując do tego celu umowę kontraktu regionalnego.

Samorządy województw organizują partnerstwo na poziomie regionalnym i lokalnym, co oznacza udział w pracach komitetu monitorującego funkcjonowanie danego programu współpracy terytorialnej.

Ogólne kryteria wyboru projektów są przygotowywane przez instytucję zarządzającą. Uszczegółowienie tych kryteriów znajduje się w programie współpracy terytorialnej i jest przedstawione

do akceptacji Komitetu Monitorującego. Instytucja zarządzająca nie koryguje tego uszczegółowienia, o ile nie zmieniane są ogólne kryteria określone przez instytucję zarządzającą. Procedury wyboru projektów i standardy transparentności tych wyborów przed opinią publiczną zostaną określone przez instytucję zarządzającą. System wyboru projektów i kompetencje poszczególnych instytucji z tym związanych są zbliżone do tych zaproponowanych dla programu „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów”.

Instytucje pośredniczące w zarządzaniu programami współpracy terytorialnej nie będą otrzymywać funduszy unijnych przeznaczonych na dofinansowywanie działań realizowanych w ramach tych programów współpracy bezpośrednio z krajowej instytucji płatniczej. Instytucja pośrednicząca w zarządzaniu programami zapewnia kontrolę prawidłowego wydatkowania środków finansowych. Zapewnia istnienie systemu rejestrowania i przechowywania w formie elektronicznej szczegółowych rejestrów księgowych dla każdego projektu w ramach programu oraz gromadzenia danych niezbędnych dla zarządzania finansowego, monitoringu, kontroli i oceny. Zapewnia także posiadanie przez beneficjentów i inne organy zaangażowane we wdrażanie osobnych systemów księgowania lub odpowiedniego kodeksu księgowania dla wszystkich transakcji związanych z projektem. Ponadto, instytucja pośrednicząca w zarządzaniu nadzoruje prawidłowe przechowywanie dokumentów niezbędnych dla prowadzenia audytu oraz przekazuje do instytucji certyfikującej wszystkich niezbędnych informacji związanych z wydatkami finansowymi dla potrzeb certyfikacji.

Inne programy

Oprócz programu operacyjnego „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” należy pozostawić możliwość uruchamiania innych programów, które będą realizowały priorytety drugiego celu kierunkowego NSRR (2007–2013) lub będą bezpośrednio powiązane z działaniami polityk sektorowych. Wspomniane programy byłyby ukierunkowane przestrzennie wobec wybranej grupy województw i bezpośrednio związane z realizowaniem polityki gospodarczej rządu. Jest to także sposób ściślejszego powiązania niektórych polityk sektorowych i horyzontalnych rządu z działaniami podejmowanymi w regionach poprzez „obudowanie” tych programów specjalnymi podprogramami, tak jak to jest możliwe obecnie.

Przykładem takiego sposobu realizowania polityki rządu są dwa programy samorządowo-rządowe związane z polityką restrukturyzacji przemysłu wydobywczego, hutnictwa i przemysłu chemicznego. Są to *Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego* (2003) i *Zintegrowany program łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa oraz wielkiej syntezy chemicznej na terenie województwa małopolskiego* (2003). Oba programy są finansowane w oparciu o montaż środków pochodzących z różnych źródeł: budżetu państwa, pożyczek rządu m.in. z Banku Rozwoju Rady Europy, środków pochodzących z sektorowych programów operacyjnych UE, budżetów jednostek samorządu terytorialnego i prywatnych. Omawiane programy są przygotowywane i zarządzane przez samorząd województwa oraz instytucje wdrażające wyłonione w wyniku przetargów.

Przekazanie omawianych programów do realizacji przez administrację samorządów województw wymaga nadzoru ze strony administracji rządowej. Przy odpowiedniej konstrukcji organizacyjnej daje to jednak możliwości efektywniejszego zarządzania tymi programami aniżeli zarządzanie centralne. Szczegółowe zasady finansowania i zarządzania takimi programami powinny zostać ustalone między stroną rządową i samorządową w oparciu o ogólne zasady i procedury współpracy ustalone w nowej ustawie regulującej zasady i instrumenty realizacji polityki regionalnej.

Instrumenty współpracy między rządem a samorządem województwa

Kontrakty regionalne

Głównym instrumentem przekazania odpowiednich priorytetów rządowych programów do realizacji przez samorządy województw będą kontrakty regionalne. Stanowią one porozumienie pomiędzy rządem a samorządem województwa.

Zasady wzajemnych relacji, procedury, sposoby sprawozdawczości czy rozliczeń stron wynikać muszą ze standardów uregulowanych przepisami prawa. Kontrakt regionalny określi wspierane przez rząd kierunki działań, priorytety, działania czy ewentualnie duże projekty. Kontrakt definiuje również efekty, jakie zostaną uzyskane w wyniku jego wdrożenia. Kontrakt regionalny określa również wzajemne zobowiązania finansowe stron i ich wkład w realizację programów, wskazując dostępne źródła finansowania. Umowa kontraktowa jest podstawą do zawierania umów na realizację działań. Szerzej instytucję kontraktu regionalnego omówiono w rozdziale VIII „*Zmiany organizacyjne i prawne dla prawidłowego wdrożenia NSRR*”.

Instrument grantu globalnego

Oprócz kontraktów regionalnych pomocniczym instrumentem przekazywania wybranych działań programów rządowych do realizacji przez samorządy województw będzie instytucja grantu globalnego. Takie rozwiązanie przewiduje również Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013 w odniesieniu do wdrażania działań sektorowych o znaczeniu regionalnym. Możliwe jest więc uruchamianie omawianej procedury nie tylko w przypadku rządowych programów regionalnych, ale również programów sektorowych. Konkursy grantowe będą przede wszystkim służyć realizacji działań drugiego celu kierunkowego Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2007–2013). Procedura grantowa będzie realizowana na zasadach centralnie organizowanych konkursów, ogłaszanych i rozstrzyganych przez instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym (rządowym).

Procedura konkursu grantowego polega na powierzaniu wdrażania określonego działania samorządom województw bądź innym instytucjom pośredniczącym, w szczególności władzom lokalnym lub regionalnym instytucjom rozwoju, które zapewniają wdrożenie działania lub pakietu działań na podstawie porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą. Takie porozumienie będzie określać m.in. działania przewidziane do realizacji, kryteria wyboru beneficjentów, łączną wielkość pomocy z funduszy unijnych oraz uzgodnienia dotyczące monitorowania, oceny i kontroli finansowej grantu globalnego.

W przypadku procedury skierowanej do samorządów województw możliwe jest określenie sposobu wdrażania określonego działania, w tym możliwość wyłaniania przez ten samorząd instytucji wdrażającej lub zasad organizowania konkursów dla beneficjentów. Wyniki centralnych konkursów grantowych skierowanych do samorządów województw stają się elementem kontraktów regionalnych. Umowy między rządową instytucją zarządzającą a samorządami województw dotyczące realizacji działań objętych konkursami będą jednak zawierane każdorazowo po zakończeniu konkursu (a nie zbiorczo w obrębie jednej umowy kontraktowej).

Podstawowym instrumentem dla realizacji POSTiKR będą konkursy krajowe. Innym możliwym do stosowania instrumentem będzie grant globalny. W przypadku zastosowania grantu globalnego podkreślić należy, iż:

- granty globalne będą przeznaczone na konkretne kierunki działań w 2. celu NSRR. Nie nastąpi zatem centralizacja wyboru projektów. Ich wybór będzie leżał w kompetencjach samorządów województw;
- wyniki konkursów grantowych, tj. umowy przekazania środków na realizację poszczególnych działań, znajdą swój zapis w kontrakcie regionalnym;
- procedura grantowa będzie preferować współdziałanie sąsiadujących województw.

Dla pełnego zobrazowania zamierzeń w ramach priorytetów celu 2 NSRR zamieszczono w Załączniku opis kierunków działań.

VII. MONITORING I OCENA WDRAŻANIA NSRR

Procesy rozwoju regionalnego w ostatnich latach nabrały nowego charakteru w związku z decentralizacją i wzmocnieniem zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym. Jednocześnie istnieje potrzeba szybkiego dostarczenia informacji niezbędnych w procedurach zarządzania – od strategii i planowania po decyzje administracyjne i inwestycyjne. Dokumenty strategiczne nakreślające kierunki rozwoju, a w szczególności Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, wymagają wdrożenia metod i technik zarządzania, w tym monitoringu uwzględniającego odmienność i specyfikę przynajmniej trzech składowych:

- realizacji i efektów programów;
- stopnia realizacji założeń polityk rozwojowych wraz z ich efektami i wskazaniem modyfikacji w kolejnych edycjach tych dokumentów;
- stanu i zmian przestrzeni kraju i poszczególnych regionów – wraz z oceną stopnia, intensywności i kierunków oraz prognozą w przedziale czasowym na reakcję decyzyjną w zarządzaniu i podejmowanym działaniach projektowymi.

Monitoring i ewaluacja NSRR prowadzone będą przez Zespół Monitorowania i Ewaluacji NSRR powołany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego po przyjęciu NSRR 2007–2013 przez Radę Ministrów, nie później niż we wrześniu 2006 r. Do prac zespołu zaproszeni zostaną przedstawiciele zarządów województw. W proces monitorowania i ewaluacji działań z zakresu rozwoju regionalnego włączona będzie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu. Choć ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o NPR nie przewiduje rozwiązań w zakresie monitorowania NSRR, wnioski zawarte w raporcie o Polityce Regionalnej wskazują na potrzebę wprowadzenia systemu oceny wdrażania strategii i jej ewaluacji.

Strona organizacyjna procesu monitorowania wdrażania NSRR oparta zostanie o Centrum Analiz Regionalnych (CAREG) utworzonego jako wydział w strukturze właściwego departamentu, który będzie (we współpracy z GUS i EUROSTAT-em) gromadził i analizował informacje w układzie regionalnym (NTS2) z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi GIS (Geograficzny System Informacji), przyjmując za podstawowy ustalony w strategii zestaw wskaźników, wspólny dla NSRR i strategii rozwoju województw. Stosownie do potrzeb zakres agregowanych i analizowanych danych będzie rozszerzany w oparciu o ustalony w trakcie prac nad NSRR uzupełniający zestaw wskaźników. Gromadzone i analizowane będą dodatkowo informacje w układzie subregionalnym (NTS3) odpowiednio do problematyki poszczególnych priorytetów NSRR. Gromadzone będą także informacje na temat wdrażania strategii rozwoju województw w zakresie niezbędnym do analiz umożliwiających należyte monitorowanie NSRR, szczególnie w zakresie pierwszego i trzeciego celu kierunkowego tej strategii. Informacje, zestawienia i analizy będą wykorzystywane zarówno do monitorowania realizacji NSRR, jak i do regularnego (raz na 6 m-cy) przygotowywania mapy wsparcia regionalnego, w oparciu o informacje odpowiednich komitetów monitorujących realizację PO, SPO, RPO i kontraktów regionalnych.

Na podstawie informacji przygotowywanych przez CAREG, Zespół Monitorowania i Ewaluacji NSRR prowadzić będzie monitorowanie i ewaluację wdrażania strategii, przedstawiając wnioski ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego. Proces Monitorowania i Ewaluacji NSRR będzie powiązany z analogicznymi systemami dla NPR i NSRO.

System monitoringu i oceny polityki regionalnej obejmuje zadania w pięciu sferach:

- a. monitoring rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej Polski w odniesieniu do celów sformułowanych w dokumentach rządowych określających ramy polityki rozwoju regionalnego;
- b. monitoring realizacji celów Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz kontraktów regionalnych, w przypadku środków Wspólnoty także celów ujętych w Narodowym Planie Rozwoju (2007–2013) oraz Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia, jakie zostaną sformułowane na lata 2007–2013;



-
- The diagram illustrates the organizational structure of the National Office for Regional Development (NOR) in Poland. It is divided into two main sections: 'GLÓWNA ADMINISTRACJA PAŃSTWA' (Main State Administration) on the left and 'ADMINISTRACJA PAŃSTWA' (State Administration) on the right. The central part of the diagram features the 'CENTRUM ANALIZ REGIONALNYCH' (Regional Analysis Center), which acts as a hub for information and coordination. The 'GLÓWNA ADMINISTRACJA PAŃSTWA' section includes the 'KOMITET MONITORINGU PREZYTERIA' (President's Monitoring Committee), 'WYKŁADNICY' (Lecturers), 'INFORMACJE Z KOMITETÓW MONITORINGOWYCH PO, SPO, RPO' (Information from Monitoring Committees PO, SPO, RPO), 'INFORMACJE WYKŁADNICZE I STRATEGICZNE' (Lecturer and Strategic Information), and 'KOMITETY MONITORINGU KONTRAKTÓW' (Contract Monitoring Committees). The 'ADMINISTRACJA PAŃSTWA' section includes the 'KOMITET MONITORINGU NRP' (NRP Monitoring Committee), 'CENTRUM MONITORINGU I EWALUACJI NRP' (NRP Monitoring and Evaluation Center), and 'KOMITET WŁAŚCIVY DO MONITORINGU REGIONALNEGO' (Committee Proper for Regional Monitoring). Arrows indicate the flow of information and coordination between these entities.

System monitoringu RPO ma na celu kontrolowanie przebiegu, sposobu i efektów realizacji działań współfinansowanych ze środków krajowych i UE. Wszystkie jednostki uczestniczące w procesie przepływu środków finansowych na wszystkich poziomach zarządzania stosują jednolite zasady monitoringu, zarówno finansowego, jak i rzeczowego oraz przedstawiają informacje i sprawozdania na temat realizacji programów operacyjnych. System monitoringu zapewni także monitorowanie pośrednich i zewnętrznych efektów będących wynikiem realizacji konkretnych programów i projektów. W jego ramach podjęta zostanie obserwacja i ocena zmian w otoczeniu wywołanych przez każde z realizowanych przedsięwzięć, zwłaszcza w środowisku przyrodniczym.

73

mów, lecz ich zadania i reprezentacja poszczególnych środowisk powinny być podobne. W procesy monitorowania, opiniowania i oceny działań z zakresu rozwoju regionalnego włączona będzie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Na poziomie wojewódzkim komitetom monitorującym powoływanym do nadzorowania przebiegu wdrażania kontraktów regionalnych oraz RPO przewodniczyć będzie marszałek województwa. Szczegółowe zasady funkcjonowania komitetów monitorujących zostaną sformułowane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i przyjęte w rozporządzeniu RM. Dotychczasowe regionalne komitety sterujące powoływane dla realizacji poszczególnych programów rozwoju regionalnego, działające pod przewodnictwem marszałka i pomagające na etapie programowania w wyborze projektów, zostaną przemianowane na komitety monitorujące RPO. Połączone zostaną kompetencje dotychczasowych regionalnych komitetów sterujących i monitorujących. W związku z tym regionalny komitet monitorujący będzie rekomendował listę projektów w ramach RPO, a także rozpatrywał i zatwierdzał działania i szczegółowe kryteria wyboru projektów w ramach RPO lub programu wojewódzkiego.

Zgodnie z ustawą o NPR zadaniem regionalnych komitetów monitorujących jest także nadzorowanie realizacji kontraktów regionalnych i RPO według zestawu wskaźników. Regionalny komitet monitorujący dokonuje okresowego przeglądu postępu programu i w przypadku stwierdzenia odchyleń od założonych rezultatów proponuje instytucjom zarządzającym RPO zmiany w zakresie sposobu implementacji programu. Komitet rozpatruje propozycje przesunięć środków finansowych w ramach priorytetów realizowanych w programach operacyjnych. Wypowiada się także na temat okresowych raportów przygotowywanych przez instytucje zarządzające (lub pośredniczące w zarządzaniu RPO) przed przekazaniem ich ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego. Opiniuje i zatwierdza plany działań informacyjnych i promocyjnych w ramach RPO. Regionalny komitet monitorujący okresowo dokonuje oceny funkcjonowania kontraktu regionalnego, opiniuje sprawozdania z realizacji kontraktu oraz wypowiada się na temat propozycji zmian lub wypowiedzenia kontraktu. W sytuacji, kiedy na obszarze województwa będzie realizowanych kilka RPO, dla celów ich monitorowania należy powołać tylko jeden regionalny komitet monitorujący. W skład wojewódzkich komitetów monitorujących, powoływanych na potrzeby realizacji kontraktów i RPO, wejdą przedstawiciele: marszałka, wojewody, urzędów statystycznych, samorządów lokalnych, przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych. W skład komitetu monitorującego może wejść także przedstawiciel Komisji Europejskiej.

Organizacje i firmy wdrażające programy i projekty muszą stworzyć na podstawie podpisanych z nimi kontraktów własny system monitoringu jako element systemu zarządzania programem czy projektem. Niezbędne jest określenie, kto w zespole zarządzającym odpowiada za prawidłowe funkcjonowanie monitoringu i jak wygląda system wewnętrznej sprawozdawczości. Za nadzór nad sposobem prowadzenia monitorowania działań na poziomie beneficjentów odpowiadać będzie instytucja zarządzająca RPO.

Na szczeblu centralnym zostanie powołana jednostka audytu dla RPO. Będzie ona podporządkowana instytucji zarządzającej NPR i NSRO i będzie odpowiadać za: zapewnienie prowadzenia badań zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, zapewnienie skuteczności audytu, dostarczanie informacji w odniesieniu do kontroli i opinii, dostarczanie deklaracji zamknięcia programu operacyjnego oceniającej ważność wniosku o płatność końcowego salda oraz zgodności z prawem i prawidłowości podstawowych transakcji objętych końcową deklaracją wydatków, przekazywanie sprawozdań z audytu do Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego.

Za przeprowadzenie oceny RPO odpowiada właściwa instytucja zarządzająca. W przypadku rządowych PO w przygotowaniu oceny okresowej i końcowej wspiera instytucję zarządzającą instytucja pośrednicząca w zarządzaniu. Prowadzone oceny mają na celu poprawę jakości, efektywności i spójności pomocy funduszy strukturalnych w ramach wdrażanych programów operacyjnych. Przed rozpoczęciem realizacji programu dokonana zostanie ocena ex ante. W trakcie realizacji programu dokony-

wane będą roczne oceny realizacji programu operacyjnego oraz ocena ex post, czyli ocena po zakończeniu realizacji programu.

Ewaluacja przed realizacją programu (ex ante) służy głównie ocenie, czy program rozwoju regionalnego wychodzi naprzeciw problemom stojącym przed danym regionem oraz czy posiada odpowiednio zidentyfikowane osie rozwoju, priorytety i cele strategiczne. Sprawdzaniu podlega także spójność przedstawionego RPO z zapisami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Ewaluacji tej będą dokonywały niezależne ciała na zlecenie instytucji odpowiedzialnych za programowanie rozwoju regionalnego: na szczeblu centralnym - ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, na szczeblu regionalnym – samorządu województwa. Ewaluacja ta powinna obejmować przede wszystkim analizę SWOT, analizę spójności strategii rozwoju i jej celów ze specyficznymi celami obszarów, których dotyczą, a także szacunek wpływu planowanych działań priorytetowych na sytuację społeczno-gospodarczą regionu. Istotnym elementem tej oceny jest także analiza skutków środowiskowych i konsekwencji dla rynku pracy.

Ewaluacja podczas realizacji służy oszacowaniu, w świetle wyników ewaluacji przed realizacją programu, wstępnych wyników pomocy, stopnia osiągnięcia realizowanych celów, a także wykorzystania środków finansowych. Ewaluacji tej dokonuje instytucja zarządzająca RPO, która także dokonuje oceny po zakończeniu realizacji projektu. Końcowa ocena wszystkich programów operacyjnych zawiera analizę wykorzystania środków, efektywności i skuteczności realizacji celów NSRR oraz polityki spójności UE, wpływ społeczno-gospodarczy i wpływ na priorytety Wspólnoty. Ocena jest prowadzona dla każdego celu kierunkowego NSRR i ma za zadanie wyciągnięcie wniosków dla polityki regionalnej państwa. Określa ona czynniki przyczyniające się do osiągnięcia sukcesu lub porażki realizacji RPO i wskazuje dobre praktyki. Obowiązek stosowania procedur ewaluacyjnych będzie wprowadzony od pierwszego roku obowiązywania niniejszej strategii i będzie dotyczył także programów współfinansowanych ze źródeł wspólnotowych.

VIII. ZMIANY ORGANIZACYJNE I PRAWNE DLA PRAWIDŁOWEGO WDROŻENIA NSRR

Nad pierwszą edycją NSRR obejmującą lata 2001–2006 rząd podjął prace na początku 1999 r. w celu zharmonizowania programowania rozwoju w Polsce z programowaniem Unii Europejskiej. Podstawy formalne dla tego dokumentu dała ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Obecnie prowadzony jest monitoring pierwszej edycji strategii. Nowy model współpracy rządu i samorządu województwa w obszarze rozwoju regionalnego powinien być powiązany z przeprowadzeniem szeregu zmian funkcjonalnych i instytucjonalnych, których urzeczywistnienie jest bardzo ważnym czynnikiem dla sukcesu polityki regionalnej w okresie 2007–2013. Zakres tych zmian obejmuje nowe zdefiniowanie relacji między administracją rządową w województwie i administracją samorządu województwa, a także szereg niezbędnych zmian w obszarze ustrojowym i finansów publicznych.

Przebudowa kontraktów wojewódzkich – Kontrakty regionalne

Głównym instrumentem przekazania odpowiednich priorytetów rządowych programów operacyjnych do realizacji przez samorządy województw będą kontrakty regionalne. Zmiana nazwy akcentuje przyznanie samorządom wojewódzkim wiodącej roli w programowaniu rozwoju i zarządzaniu nim. W tym celu wydaje się konieczne dokonanie zasadniczych zmian w systemie prawnym określającym sposób realizacji kontraktów regionalnych. Kierunkowym zamiarem rządu jest wzmocnienie instrumentu kontraktów i jego ścisłe powiązanie z nowo powstającym systemem programowania i wdrażania polityki regionalnej państwa nakreślonym w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2007–2013). Chodzi też o wykorzystanie kontraktu jako instrumentu uregulowania polityki sektorowej.

Kompetencje w zakresie negocjowania i podpisywania w imieniu rządu zobowiązań kontraktowych powinny należeć do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, a nie np. do wojewody. Jest to związane z potrzebą uzgadniania polityki regionalnej rządu w obrębie Rady Ministrów.

W imieniu całego rządu negocjacje prowadzi minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. W podobny sposób przedstawicielem strony samorządowej w negocjacjach kontraktowych powinien być wyłącznie marszałek województwa, co implikuje potrzebę wprowadzenia osobnej procedury uzgadniania poszczególnych programów operacyjnych i zawartości kontraktów regionalnych w obrębie strony samorządowej, tj. między zarządami województw a władzami zainteresowanych jst. Przedstawione powyżej zasady nie wykluczają możliwości zawierania umów między ministrami sektorowymi a samorządami województw o realizowanie wybranych działań sektorowych. Istotnym warunkiem takich uzgodnień powinna zostać zasada, że omawiane działania nie zostały włączone do NSRR (2007–2013). Informacja o realizacji tego typu programu powinna być jednak zawarta w części informacyjnej kontraktu regionalnego, np. jako jego załącznik.

Poziom szczegółowości negocjacji kontraktowych nie powinien schodzić poniżej poziomu działań. O wyborze konkretnych projektów powinien decydować wyłącznie zarząd województwa. Kontrakty powinny być umowami wieloletnimi, o długości około 7 lat, ściśle zsynchronizowanym z okresem funkcjonowania NSRR. Jednocześnie istotne znaczenie ma odwołanie w trakcie negocjacji kontraktowych do strategii rozwoju województwa jako dokumentu niezbędnego przy określaniu zawartości kontraktu.

Jak pokazuje doświadczenie dotychczasowych edycji kontraktów wojewódzkich, większość zadań wymienionych w kontraktach jest formalnie zgodna z priorytetami lub celami strategii rozwoju województwa, a także Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego. Jednak spośród wydatków kontrak-

towych jedynie blisko połowę można uznać za rzeczywiście prorozwojowe i istotne dla przyszłości całego województwa. Problemem jest więc to, w jaki sposób zwiększyć zakres inwestycji kontraktowych, które sprzyjają rozwojowi regionalnemu? Uczynienie z drugiego celu kierunkowego NSRR (2007–2013) oraz przekazywanych samorządom do realizacji działań rządowych programów operacyjnych głównego przedmiotu negocjacji kontraktowych ma na celu wsparcie tendencji do koncentrowania zadań kontraktowych na regionalnych inwestycjach rozwojowych.

Poważną trudnością przy realizacji dotychczasowych kontraktów były zbyt krótkie terminy wyznaczone przez stronę rządową na poszczególne etapy pracy. Skutkowało to niedokładnością lub błędami w przygotowaniu przez samorządy odpowiedniej dokumentacji, a także w niektórych przypadkach - nietrafionymi decyzjami alokacyjnymi z punktu widzenia rozwoju regionalnego. Pośpiech w realizacji kontraktu utrudniał również zarządom województw prowadzenie konsultacji społecznych wokół propozycji zadań kontraktowych. Dokument kontraktu powinien być znacznie dłużej przygotowywany i negocjowany ze stroną rządową, z wyprzedzeniem nawet kilkunastomiesięcznym. Wydaje się więc uzasadnione określenie precyzyjnych rozwiązań dotyczących procedury negocjowania i podpisywania kontraktów. W szczególności odnosi się to do określenia terminów podejmowania poszczególnych etapów procedury.

Innym problemem dotyczącym poprzednich edycji kontraktów były zmiany podstawowych decyzji, w tym dotyczących finansowania zadań z budżetu państwa przez stronę rządową już w trakcie realizowania poszczególnych projektów kontraktowych. W związku z powyższym kontrakty powinny mieć status umowy publiczno-prawnej, co powinno pozwolić na ubieganie się przez jst o rekompensaty finansowe w przypadku niedopełnienia zobowiązań przez stronę rządową. Spory pomiędzy stronami powinny być jednak rozstrzygane w innym trybie niż na drodze postępowania sądowego. Należy rozważyć wprowadzenie postępowania arbitrażowego prowadzonego przez odpowiednie ciało powoływane przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Należy także wprowadzić takie rozwiązania prawne, które umożliwią wykorzystanie środków budżetu państwa w dłuższym aniżeli jeden rok budżetowy okresie (kontrakt regionalny powinien być umową długoterminową, a nie roczną). Należy zapewnić możliwości realizowania w ramach kontraktów zadań nieinwestycyjnych np. w zakresie wspierania rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości lub rozwoju zasobów ludzkich, powyżej limitu 5% wartości kontraktu. Istotne znaczenie ma również możliwość wykorzystania przez samorządy zaoszczędzonych przez siebie funduszy pochodzących z budżetu państwa, na przykład w wyniku procedury przetargowej lub innych zachowań racjonalizatorskich.

Precyzyjnego określenia wymaga tryb wzajemnej komunikacji między rządem i samorządem odnośnie do zawartości tych programów, sposobów ich wdrażania oraz mierzenia efektów. Jest to konieczne również po to, aby strony mogły monitorować i wspólnie stwierdzać, czy kontrakt jest realizowany. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego przewidywała obowiązek konsultowania przez niektóre agencje i fundusze celowe ich programów i planów finansowych z zarządami województw pod kątem ich zgodności ze strategią rozwoju województwa i programami wojewódzkimi. Ustawa o NPR nie zawiera takich regulacji, co ogranicza przejrzystość i utrudnia planowanie rozwoju regionalnego przez samorządy województw. Należałoby w związku z tym przywrócić wspomniane zapisy. Ponadto, omawiane działania prowadzą się wyłącznie do funkcji informacyjnych, bez podania procedury uzgadniania lub ujednolicania działań instytucji rządowych z polityką samorządów województw. Dlatego też należałoby wprowadzić taką procedurę uzgadniającą, przynajmniej w zakresie niektórych agencji i funduszy celowych, które nie świadczą usług poprzez dostarczanie produktów rynkowych.

Dla zapewnienia synchronizacji polityk sektorowych z Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego właściwi ministrowie będą uzgadniać z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego realizację swoich polityk w ramach instrumentów koniecznych dla skoordynowanego wdrażania priorytetów 2. celu kierunkowego NSRR. Zapewnienie skuteczności takiej koordynacji wymagać będzie prawdopodobnie rozwiązań prawnych.

W regulacjach prawnych dotyczących kontraktów regionalnych należałoby sprecyzować obowiązek konsultowania z partnerami społecznymi (nie tylko na forum komitetu sterującego) działań objętych kontraktem. Należałoby określić m.in. tryb, zakres, terminy i formułę prawną tych konsultacji. W niektórych przypadkach konieczna byłaby umowa lub wewnątrzregionalny kontrakt między poszczególnymi jst określający szczegółowy podział zadań, zakres finansowania i odpowiedzialności za realizację poszczególnych działań i projektów. Warto również określić sposób oraz podstawowe zasady dotyczące informowania i promocji kontraktów przez samorząd województwa. Rolę, zadania oraz tryb uzgadniania i realizacji kontraktów, a także zasady partnerstwa w procesie ich programowania i wdrażania określić powinna nowa ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego.

Rola wojewody

Rola wojewody w unijnych programach regionalnych powinna zostać gruntownie ograniczona wyłącznie do ogólnych funkcji kontrolnych i udziału w pracach komitetu monitorującego. Wojewoda powinien w szczególności kontrolować sprawność systemu finansowego i przetargów publicznych. Dotyczy to m.in. weryfikowania, czy wszystkie instytucje biorące udział w zarządzaniu i wdrażaniu programów regionalnych zachowują oddzielny system rachunkowości lub odpowiedni kod księgowy. Ponadto, wojewoda prowadzi badanie prawidłowości operacji finansowych, stosowania wspólnotowych zasad zawierania kontraktów publicznych i przekazywania o nich wymaganych informacji itp.

Wojewoda może również doradzać ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego, które zadania z zakresu rządowej polityki rozwoju regionalnego mogą być realizowane przy udziale samorządów terytorialnych, a więc staną się przedmiotem negocjacji z samorządem województwa. Wojewodowie powinni dysponować informacjami o działaniach sektorowych realizowanych w województwie, a mających bezpośrednie znaczenie dla rozwoju regionalnego.

Wojewodowie nie mogą dublować kompetencji samorządów województw w zakresie samorządowej polityki regionalnej. Dlatego konieczne jest wprowadzenie precyzyjnego sposobu różnicowania obu sfer programowania. Po pierwsze, działania prowadzone przez wojewodów w zakresie przygotowywania polityki regionalnej rządu powinny wynikać z ogólnych wytycznych dla tej polityki formułowanych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Omawiane wytyczne powinny być związane z hierarchią problemów regionalnych, które rząd przyjmuje jako najważniejsze do rozwiązania z punktu widzenia rozwoju całego kraju, a także z uwagi na prowadzoną politykę gospodarczą rządu. Po drugie, przygotowywanie przez wojewodów założeń polityki regionalnej rządu w danym województwie powinno nawiązywać do polityk sektorowych państwa i do funkcjonowania rządowej administracji zespolonej na obszarze województwa.

Wojewoda nie powinien organizować partnerstwa lokalnego lub budować innego typu rozwiązań instytucjonalnych, które koordynowałyby planowanie rozwoju województwa z partnerami samorządowymi. Wyjątkiem mogą być umowy podpisywane z samorządami terytorialnymi dotyczące dofinansowania inwestycji wieloletnich jst oraz dotowania zadań własnych samorządów terytorialnych z budżetu państwa. Należy dążyć do przekazania samorządowi wojewódzkiemu wszystkich kompetencji wojewodów w zakresie wykraczającym poza kompetencje orzecnicze, kontrolne i dotyczące zarządzania administracją rządową (oraz współdziałania przy planowaniu polityki rządu w województwie).

Wojewoda może także pełnić istotne funkcje pośredniczące przy zarządzaniu sektorowymi programami operacyjnymi. Warunkiem skuteczności takiego rozwiązania byłoby wprowadzenie silniejszego zespolenia rządowej administracji terytorialnej w gestii wojewodów. Celem zmian organizacyjnych i prawnych będzie więc dążenie do szerszego zespolenia administracji rządowych w terenie, jak również ograniczenia wielkości administracji zespolonych oraz wzmocnienia funkcji kierowniczych wojewodów nad tymi administracjami.

Konieczność wzmocnienia samorządów województw

Istnieje potrzeba aktu prawnego ściślej określającego sposób, tryb i harmonogram opracowywania strategii rozwoju województwa oraz ujednolicającego zawartość tego dokumentu. Uporządkowania wymaga zdefiniowanie, określenie zakresu i horyzontu czasowego oraz zasad przygotowywania: strategii rozwoju województwa, programów wojewódzkich i regionalnych programów operacyjnych. Konieczne jest zagwarantowanie, aby wszystkie z nich zawierały wiarygodne plany finansowe, a ujmowane przez samorząd priorytety i działania miały odzwierciedlenie w możliwości ich sfinansowania.

Strategię rozwoju województwa powinien tworzyć kompromis pomiędzy strategiami lokalnymi, a wizją rozwoju w skali regionu. Uwzględniać powinna także kierunki rozwoju określone na szczeblu centralnym. Istotne jest, aby zobligować samorząd województwa do zawierania w strategii wstępnych planów finansowych (o charakterze intencyjnym) z uwzględnieniem własnego budżetu i środków zewnętrznych (w tym również budżetów samorządów lokalnych).

Celowe jest instytucjonalne i formalne budowanie zasad współpracy regionalnej pomiędzy samorządem regionalnym i samorządami lokalnymi. Samorządom lokalnym powinien być zapewniony udział w procedurach tworzenia kryteriów wyboru projektów, budowania projektów w skali regionu, wyboru projektów (ale bardziej jako obserwacja poprawności i prawidłowości procedur, a nie decyzyjność) i monitorowania. Wzmocniona powinna zostać ranga strategii rozwoju lokalnego. Warto wprowadzić tu mechanizmy analogiczne do istniejących dla programów ochrony środowiska czy planów gospodarki odpadami.

Konieczne jest zapewnienie jawności i transparentności procedur oraz zachowanie społecznego udziału w kreowaniu polityki regionalnej. Społeczny udział potrzebny jest na etapie budowania planów, programów i strategii, a na etapie wykonawczym tzw. czynniki społeczne powinny być informowane o realizowanych projektach. Mogą ewentualnie opiniować wybór projektów, ale nie powinny decydować o ostatecznym wyborze. Konieczne są zatem działania informacyjne, zarówno w zakresie samych procedur, jak i realizowanych działań i projektów.

Wprowadzenie szesnastu samorządowych programów regionalnych oraz decentralizacja wdrażania programów rządowych wymagać będą wzmocnienia administracji samorządów województw odpowiedzialnej za realizowanie odpowiednich działań. Odnosi się to zwłaszcza do instytucji agencyjnych, wyspecjalizowanych w zadaniach wdrażających poszczególne priorytety programów regionalnych. W obecnej sytuacji samorządy województw są pozbawione odpowiednich środków własnych pozwalających na prowadzenie własnej polityki regionalnej. Takie środki znajdują się zazwyczaj w województwach, ale dysponują nimi państwowe agencje i fundusze celowe. Dlatego też decentralizacja polityki regionalnej, a zwłaszcza wprowadzenie regionalnego systemu wdrażania Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2007–2013), wymaga poważnego rozważenia możliwości podporządkowania niektórych agencji i funduszy samorządom województw, a także przesunięcia ich funduszy do budżetów województw.

Wdrażanie samorządowych i rządowych programów regionalnych w danym województwie może odbywać się za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji administracyjnych podporządkowanych i nadzorowanych przez samorządy województw. Należałoby rozważyć powołanie specjalnej agencji samorządów województw specjalizującej się we wdrażaniu projektów infrastrukturalnych dotyczących w szczególności rozwoju komunikacji, ale również innych działań dotyczących infrastruktury, związanych z rozwojem regionalnej gospodarki. W strukturze omawianej agencji powinny zostać włączone m.in. wojewódzkie zarządy dróg. W zakresie rozwoju obszarów wiejskich funkcje wdrożeniowe mogą pełnić zespolone organizacyjnie ze strukturami urzędów marszałkowskich agencje rozwoju regionalnego pełniące jednocześnie funkcje Regionalnych Instytucji Finansujących (RIF). W przypadku niektórych zadań infrastrukturalnych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich działania mogą być prowadzone

przez istniejące obecnie wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych, które mogą zostać włączone do wyspecjalizowanej regionalnej agencji infrastrukturalnej.

W zakresie wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw za wdrażanie programów regionalnych powinny być odpowiedzialne agencje rozwoju regionalnego pełniące funkcje Regionalnej Instytucji Finansującej (RIF). Agencje regionalne mogą być organizacyjnie wydzielone z urzędów marszałkowskich (ale zespolone z tą administracją i ściśle podporządkowane władzom regionów).

W zakresie rozwoju regionalnych rynków pracy i kształtowania regionalnych zasobów ludzkich wdrażaniem działań powinny zajmować się wojewódzkie urzędy pracy. W przypadku działań odnoszących się do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych można rozważać zdecentralizowanie wojewódzkich oddziałów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Powierzenie wdrażania ww. działań wyspecjalizowanym administracjom samorządu województwa pozwoliłoby na rozgraniczenie etapu programowania i monitorowania (obsługiwanego przez odpowiednie departamenty urzędów marszałkowskich) od wdrażania regionalnych programów operacyjnych. Taki sposób organizacji wprowadzałby jednolity nadzór i polityczną odpowiedzialność zarządu województwa za obie sfery zarządzania. Jednocześnie zaletą omawianego rozwiązania mogłoby być uporządkowanie administracji terytorialnych związanych z zadaniami rozwoju regionalnego. W szczególności, jeśli byłoby to związane ze wzmocnieniem administracji samorządów województw lub przekazaniem tym samorządom niektórych administracji specjalnych.

Innym możliwym do wykorzystania sposobem wdrażania niektórych działań jest organizowanie przetargów dotyczących wyłonienia instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie określonej grupy działań. Przekazywanie przez samorządy województw poszczególnych działań do wdrażania odbywa się poprzez organizowanie procedury grantów globalnych. W omawianym wariantcie organizacyjnym samorządy województw mają prawo samodzielnego wyłaniania w drodze przetargów instytucji wdrażających zgodnie z ogólnymi regulacjami określającymi ich standardy działania i warunki organizacyjne przyjęte w skali całego kraju. Konkursy wyłaniają instytucję wdrażającą działania lub pakiety działań na podstawie porozumienia zawartego z samorządami województw. Takie porozumienie może określać m.in. działania przewidziane do realizacji, kryteria wyboru beneficjentów, łączną wielkość pomocy z funduszy unijnych oraz uzgodnienia dotyczące monitorowania, oceny i kontroli finansowej grantu globalnego.

Istotne znaczenie dla efektywności prowadzenia działań polityki regionalnej w odmiennym układzie systemowym i kompetencyjnym będzie miała pomoc rządu dla administracji samorządów województw. Może być ona realizowana poprzez priorytety pomocy technicznej obecne w każdym programie regionalnym (a zwłaszcza w programach rządowych). Pomoc techniczna będzie obejmować przede wszystkim wzmocnienie instytucjonalne administracji samorządowej, tzn. pomoc szkoleniową, a w zależności od diagnozy sytuacji kadrowej i finansowej poszczególnych samorządów – także pomoc w zakresie rekrutacji nowych urzędników. Istotne znaczenie ma pomoc dotycząca prowadzenia procedur organizacyjnych i przygotowywania dokumentacji projektowej, finansowej i raportowej. Zgodnie z priorytetami NSRR (2007–2013) państwo będzie także wspierać działania samorządu województwa skierowane na budowanie partnerstwa regionalnego, a zwłaszcza wspieranie rozwoju sieci instytucji działających na rzecz rozwoju województw i uczestniczących w programach regionalnych.

Istotnym problemem w strukturach samorządu terytorialnego jest zagrożenie korupcją i klientelizmem politycznym. Może to przyczynić się do marnotrawstwa środków finansowych i w rezultacie do niskiej skuteczności samorządowej polityki regionalnej. Dlatego należy w szczególności zadbać o ustanowienie odpowiednich procedur kontrolnych i monitorujących. Decyzje dotyczące strategicznych kierunków rozwoju, jak również poszczególne etapy procedury selekcyjnej projektów powinny być upublicznione. Jak pokazują doświadczenia realizowania ZPORR (2004–2006), wykorzystywane są luki w prawie do forsowania rozstrzygnięć w zakresie wyboru projektów, które mogą być uzasadniane

wpływem klientelizmu politycznego. Aby tego uniknąć, w przyszłości należałoby precyzyjnie określać reguły omawianej procedury, a zwłaszcza stanowczy nakaz otwartości procesów decyzyjnych przed opinią publiczną.

Decentralizacja przedsięwzięć rozwojowych i wprowadzenie 16 RPO, co poprzedzone jest pracami nad aktualizacją strategii rozwoju województw, zmieni w zasadniczy sposób zakres działania samorządu wojewódzkiego. Oprócz planowania strategicznego konieczne jest podjęcie prac nad programowaniem i organizacją podejmowania przedsięwzięć rozwojowych. Szczególnie ten ostatni obszar działania wymagać będzie poważnych zmian w dotychczasowym systemie funkcjonowania administracji samorządowej i organizacji urzędów marszałkowskich.

Zmiany w systemie finansowym

Podstawowym instrumentem do prowadzenia skutecznej polityki horyzontalnej w zakresie rzeczywistego koordynowania polityk sektorowych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego powinno być powierzenie mu wieloletniego programowania budżetowego w zakresie finansowania Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego.

Podstawą działań rządu i jego agend musi być zinstytucjonalizowane partnerstwo pomiędzy rządem a władzą samorządową. Partnerstwo to wymaga zagwarantowania stronom warunków umożliwiających wypełnianie przypisanych im kompetencji i uprawnień, w tym realnej możliwości podejmowania działań rozwojowych finansowanych ze środków własnych. Nie da się tego osiągnąć bez ustawowego zapewnienia stabilnych i wydajnych źródeł dochodów własnych, współmiernych do zadań oraz znaczącej swobody w określaniu kierunku finansowanych z tych źródeł wydatków publicznych. Warunkiem sprawnego zarządzania środkami finansowymi jest też wprowadzenie rozwiązań umożliwiających skonsolidowanie środków unijnych w budżecie państwa.

Mechanizmy planowania budżetowego i wydatkowania środków publicznych powinny zostać zmodyfikowane i dopuszczać, dzięki memoriałowemu systemowi rozliczeń, zaciąganie zobowiązań wieloletnich. Istotne jest zbudowanie mechanizmów ostrożnościowych zapobiegających konfliktom i sporom w zakresie rozstrzygnięć co do oceny uzyskanego efektu, celowości i skuteczności wydatkowania przez samorządy otrzymanych środków wsparcia.

W zakresie zmian instytucjonalnych nastąpić powinno uporządkowanie procedur programowania wieloletniego. Przede wszystkim nastąpić musi zniesienie ograniczeń co do rodzajów działalności, której może dotyczyć program wieloletni. W formie programu wieloletniego finansowane powinny być nie tylko zadania inwestycyjne, ale również bieżące wydatki jednostek finansów publicznych o charakterze ciągłym (potrzebne np. jako forma gwarancji dla partnerów jst we wspólnych przedsięwzięciach). Celowe jest przyjęcie, iż niektóre rodzaje dotacji dla jst (w tym wszystkie dotacje na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych) mogą być udzielone tylko pod warunkiem, że odpowiedniemu zadaniu nadano status programu wieloletniego. W ostatecznym efekcie powinno to prowadzić do sytuacji, w której z jednej strony w budżecie państwa uchwała się wieloletni program wspierania zadań samorządowych, z drugiej – wspierane z budżetu państwa przedsięwzięcia mają w budżetach jst formę programów wieloletnich, co powinno ułatwić nadzór nad dotowanymi projektami i wzmocnić gwarancję ciągłego finansowania tych zadań.

Potrzebne też jest, aby uchwalenie programu (programów) wieloletniego, obciążającego w znaczącym stopniu budżet jst, powodowało konieczność uruchomienia procedur podobnych do tych, które obowiązują w przypadku zaciągania zobowiązań (wymóg uzyskania opinii RIO, konieczność przedstawienia wieloletniej prognozy budżetowej).

Szczególną uwagę należy poświęcić inwestycjom wieloletnim przez zbudowanie zasad monitorowania i ewaluacji identycznych z obowiązującymi dla inwestycji dofinansowywanych ze środków UE.

Wprowadzenie jednolitego podejścia do inwestycji finansowanych wyłącznie ze środków polskich oraz dofinansowywanych ze wsparcia UE jest wprowadzeniem jednolitych standardów publicznych w tym obszarze. System monitoringu i ewaluacji powinien być przejrzysty i kwantyfikowalny. Ze względu na brak dobrych polskich doświadczeń w kompleksowym monitorowaniu wydatków publicznych w Polsce, zasady wypracowane dla monitorowania i oceny funduszy UE powinny stopniowo być implementowane w Polsce dla wszystkich wydatków publicznych przeznaczonych na działania rozwojowe i modernizacyjne.

Podobnie do rozwiązań UE, a także wielu krajów europejskich należy zastosować wieloletnie okresy planowania wydatków inwestycyjnych. W przypadku Polski należy rozważyć przyjęcie 7-letniego okresu programowania dopuszczającego 2-letni okres dodatkowy na finalizację zadań i realizację płatności związanych z inwestycją. Byłoby to pełne dostosowanie się do systemu planowania i wykorzystania środków strukturalnych i funduszu spójności UE, i wtedy konsekwentnie należałoby dostosować się do rytmu programowania funduszy strukturalnych, tzn. wprowadzić okres przejściowy 2004–2006 i następnie 2007–2013, itd. Propozycja taka jest optymalna z punktu widzenia synchronizacji programowania polskich środków publicznych na inwestycje ze środkami UE.

Ważnym nowym elementem powinno być zapisanie, że koordynator wieloletnich wydatków inwestycyjnych jest zobligowany do niezależnego weryfikowania przedstawionych mu dokumentów dotyczących wnioskowanego projektu pod kątem ich wiarygodności. Nie można wykluczyć, że pod naciskiem bezpośrednio zainteresowanych będą powstawały również mało rzetelne studia wykonalności przygotowywane przede wszystkim dla udowodnienia konkretnej tezy. Procedura weryfikacji przed przystąpieniem do finansowania zadania inwestycyjnego powinna być szczególnie przestrzegana i w tym celu administracja mogłaby korzystać z pomocy niezależnych profesjonalnych konsultantów lub firm specjalistycznych. Zastosowanie w pełni profesjonalnej weryfikacji studium wykonalności przed wyborem projektu do realizacji powinno wyeliminować zadania, które nie znajdują faktycznego i mierzalnego uzasadnienia ich realizacji (np. nowe szkoły, w których za kilka lat nie będzie uczniów, budowa kolejnych placówek służby zdrowia, pomimo nadwyżki świadczonych usług medycznych itd.), oraz musi minimalizować ryzyko przekroczenia kosztów zadania i niezrealizowania go w okresie planowania wydatków plus 2 lata (analogicznie do reguły UE „n+2”).

IX. Finansowanie NSRR

Źródła finansowe i ukierunkowanie podziału środków

Realizacja celów kierunkowych określonych w NSRR jest finansowana w szczególności z:

- publicznych funduszy krajowych, tj. środków budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych, środków budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych środków jednostek oraz form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych,
- publicznych środków wspólnotowych, a także innych źródeł zagranicznych,
- środków prywatnych obejmujących również kredyty i pożyczki, także poręczone lub gwarantowane przez uprawnione podmioty do udzielania poręczeń i gwarancji.

Pełen zestaw źródeł i instrumentów zawarty jest w projekcie NPR na lata 2007–2013.

Lista instrumentów, które powinny ulec istotnej modyfikacji lub nowych, dla wprowadzenia których proces legislacyjny nie został zakończony, znajduje się w rozdziale „Propozycje zmian instytucjonalnych warunkujących realizację NPR”. Wśród nich są także te dotyczące kluczowych instrumentów dla prowadzenia polityki regionalnej: zmiany konstrukcji budżetów publicznych, długookresowość planów finansowych oraz nowa forma kontraktu regionalnego.

Podkreślić należy, że NSRR, przedstawiając cele kierunkowe i priorytety działań, zakłada, że finansowanie ich realizacji odbywa się nie tylko w ramach 16. regionalnych programów operacyjnych (16RPO) oraz programu operacyjnego „Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów” (POSTiKR) realizującego krajowe cele rozwoju regionalnego. Zakłada się konieczność pełnej synchronizacji priorytetów i działań między sektorowymi programami operacyjnymi a 16RPO oraz wykorzystanie Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich dla wspierania krajowych celów rozwoju regionalnego. Opisany wcześniej tryb obligatoryjnego uzgadniania wieloletnich planów (także w ich aspekcie finansowym) między instytucjami zarządzającymi SPO a instytucją zarządzającą programem POSTiKR zapewni synchronizację finansowania NSRR z różnych źródeł.

Zakłada się także dopuszczenie finansowania programów operacyjnych z kilku funduszy (wielofunduszowość).

Wsparcie krajowe – przy działaniach pozwalających na absorpcję środków unijnych – przyjmie formy współ- i prefinansowania. Dla działań, na które nie będzie możliwe wykorzystanie europejskich środków wspólnotowych, przewiduje się wsparcie ze środków budżetu państwa i budżetów samorządów terytorialnych (np. budownictwo mieszkaniowe).

Wsparcie zewnętrzne przyjmie formę bezpośredniej absorpcji środków z funduszy strukturalnych przez instytucje zarządzające 16 regionalnymi programami operacyjnymi. Absorbowane środki zewnętrzne w ramach programu POSTiKR, uzupełnione środkami budżetu państwa, przekazane będą na konkretne działania (programy) realizowane przez regiony przede wszystkim w formie grantu globalnego, przewidywanego jako podstawowy instrument wsparcia finansowego programu POSTiKR.

Finansowanie opiera się na przyjęciu generalnego parytetu 50/50 funduszy strukturalnych. Środki te byłyby więc dzielone po połowie na działania polityki rozwoju regionalnego realizowanej bezpośrednio przez regiony (16RPO) oraz na działania programów sektorowych i POSTiKR. Priorytety i dzia-

łania operacjonalizujące realizację drugiego celu kierunkowego NSRR nie będą więc finansowane ze środków przeznaczonych na regionalne programy operacyjne (16RPO), lecz z części przeznaczonej na finansowanie działań sektorowych, ponieważ granty globalne, podstawowy instrument alokacji środków dla POSTiKR, będą łączone ze środkami regionów przeznaczanymi na programy działań określonych w ich strategiach wojewódzkich.

Bardzo ważną kwestią jest problem podziału środków unijnych przeznaczonych na rozwój regionalny realizowany bezpośrednio przez regiony (16RPO). Podział ten powinien wynikać z uwarunkowań rozwoju regionalnego Polski, z celów kierunkowych i priorytetów rozwoju regionalnego nakreślonych w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Powinien również uwzględniać możliwości absorpcji środków przez poszczególne regiony, wynikające zarówno z ich potencjału i sprawności instytucjonalnej, jak i możliwości zapewnienia niezbędnego poziomu współfinansowania ze środków własnych.

W wyniku dyskusji z przedstawicielami samorządów regiony w znakomitej większości opowiedziały się za wariantem 80/10/10 (na danych zaktualizowanych). Za tym wariantem opowiedziało się 12 województw, natomiast przeciwne były województwa łódzkie, małopolskie, mazowieckie i śląskie.

Proponowany algorytm

Problemem rozwojowym Polski w układzie regionalnym jest bardzo niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wszystkich województw w stosunku do średnich wskaźników europejskich, w tym szczególnie w pięciu województwach ściany wschodniej (lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie). Poziom PKB na mieszkańca kraju kształtuje się obecnie na poziomie 47% średniego PKB na mieszkańca poszerzonej do 25 krajów Unii, a w wymienionych pięciu województwach nie przekracza 36% średniego poziomu unijnego. Województwa te zamykają stawkę 254 regionów (poziomu NTS-2) poszerzonej Unii uporządkowanych malejąco według wskaźnika PKB na mieszkańca. Jednocześnie skala zróżnicowań międzyregionalnych poziomu rozwoju jest dość znaczna. Poziom PKB na mieszkańca w województwach ściany wschodniej jest niższy od 80% średniego poziomu PKB na mieszkańca w kraju, gdy w woj. mazowieckim jest przeszło o 50% wyższy. O niskim poziomie rozwoju społecznego świadczy fakt, że Polska ma największą w Unii Europejskiej stopę bezrobocia i najniższy wskaźnik zatrudnienia. Problem ten stał się w naszym kraju zjawiskiem powszechnym, długotrwałym i pogłębiającym się, wyrażającym się między innymi w tym, że wzrasta liczba powiatów osiągających ekstremalne wartości w poziomie bezrobocia.

Powyższe problemy rozwoju regionalnego Polski znalazły odzwierciedlenie w przyjętym Programie Wsparcia na lata 2001–2003 oraz Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego, wyrównawczym algorytmie podziału środków na województwa. Jest on wypadkową następujących trzech kryteriów:

1. Polska, z wielkością PKB na mieszkańca równym 47% obecnemu średniemu poziomowi w UE, spełnia jako całość aktualne kryteria kwalifikujące do obszarów objętych celem 1. funduszy strukturalnych, a w przyszłym okresie planistycznym kryteria zaliczające do celu „konwergencja”. Uzasadnia to dominującą rolę kryterium ludnościowego w podziale regionalnym środków wsparcia. Dlatego 80% tych środków jest dzielonych pomiędzy wszystkie województwa proporcjonalnie do liczby mieszkańców.

2. Ze względu na duże różnice w poziomie rozwoju najbiedniejszych województw, 10% środków jest dzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców pomiędzy województwa, w których poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca jest niższy od 80% średniego poziomu PKB na mieszkańca w kraju.
3. Z kolei ze względu na wysoką stopę bezrobocia, zagrażającą w wielu powiatach kraju trwałą marginalizacją znaczących grup społecznych, 10% środków jest dzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których stopa bezrobocia przekracza w każdym z ostatnich 3 lat 150% średniej krajowej stopy bezrobocia.

Na obecnym etapie proponuje się podział środków według zasady 80/10/10, aktualizując dane statystyczne.

W przypadku 2, kryterium aktualne dane PKB na mieszkańca (średnie za lata 2000–2002) wskazują, że 10% środków nadal byłoby dzielonych między pięć województw ściany wschodniej: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Natomiast w przypadku 3. kryterium aktualne dane o bezrobociu, średnie za lata 2002–2004, wskazują, że liczba powiatów, w których stopa bezrobocia przekracza 150% średniej krajowej, wynosi 83. Znajdują się one w 11 województwach i są zamieszkałe w sumie przez 5666,6 tys. osób. Oznacza to, że kolejne 10% środków byłoby dzielonych proporcjonalnie do tej liczby osób z 11 województw. Nie uczestniczyłyby w tym podziale województwa: lubelskie, łódzkie, małopolskie, podlaskie, wielkopolskie, to jest te, w których nie występują powiaty ze stopą bezrobocia przekraczającą 150% średniej dla kraju.

Algorytm 80/10/10 (na bazie aktualnych danych) – dotychczasowy

Algorytm 80/10/10 (na bazie aktualnych danych) – dotychczasowy										
	Ludność			Ludn.woj., w których w latach 2000–02 PKB/1mk <80%	Ludność w powiat. o bezrobociu pow. 150% śred. kraj. (l.2002–04)		Algorytm= waga 80+ 10+10 (kol. 4+5+7)	Wynik: na 1 mieszkańca Polska=100	Wynik na 1 mieszkańca województwa (malejąco)	
	2004 (30.IX)		waga 80%							
	w tys.	%								
					waga 10%	w %	waga 10%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
DOLNOŚLĄSKIE	2895,3	7,58	6,07		16,22	1,62	7,69	101,4	WARMIŃSKO-MAZURSKIE	173,5
KUJAWSKO-POMORSKIE	2068,1	5,42	4,33		14,90	1,49	5,82	107,5	ŚWIĘTOKRZYSKIE	135,2
LUBELSKIE	2187,0	5,73	4,58	2,66	0,00	0,00	7,25	126,5	PODKARPACKIE	127,2
LUBUSKIE	1009,6	2,64	2,12		9,85	0,99	3,10	117,3	LUBELSKIE	126,5
ŁÓDZKIE	2590,9	6,78	5,43		0,00	0,00	5,43	80,0	PODLASKIE	126,5
MAŁOPOLSKIE	3258,8	8,53	6,83		0,00	0,00	6,83	80,0	ZACHODNIOPOMORSKIE	119,6
MAZOWIECKIE	5144,7	13,47	10,78		4,56	0,46	11,23	83,4	LUBUSKIE	117,3
OPOLSKIE	1052,5	2,76	2,20		5,02	0,50	2,71	98,2	KUJAWSKO-POMORSKIE	107,5
PODKARPACKIE	2098,1	5,49	4,40	2,56	0,39	0,04	6,99	127,2	DOLNOŚLĄSKIE	101,4
PODLASKIE	1203,6	3,15	2,52	1,47	0,00	0,00	3,99	126,5	OPOLSKIE	98,2
POMORSKIE	2194,4	5,75	4,60		9,70	0,97	5,57	96,9	POMORSKIE	96,9
ŚLĄSKIE	4705,2	12,32	9,86		1,30	0,13	9,99	81,1	MAZOWIECKIE	83,4
ŚWIĘTOKRZYSKIE	1289,4	3,38	2,70	1,57	2,92	0,29	4,56	135,2	ŚLĄSKIE	81,1
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	1428,6	3,74	2,99	1,74	17,56	1,76	6,49	173,5	ŁÓDZKIE	80,0
WIELKOPOLSKIE	3364,6	8,81	7,05		0,00	0,00	7,05	80,0	MAŁOPOLSKIE	80,0
ZACHODNIOPOMORSKIE	1695,8	4,44	3,55		17,58	1,76	5,31	119,6	WIELKOPOLSKIE	80,0
POLSKA	38186,6	100,00	80,0	10,00	100,00	10,00	100,00	100,0	POLSKA	100,0

X. WSKAŹNIKI MONITORINGU I OCENY NSRR

Zestaw wskaźników do NSRR na lata 2007–2013

Zestaw wskaźników został opracowany przez Grupę Roboczą ds. instrumentów i wskaźników rozwoju regionalnego działającą przy Międzyresortowym Zespole do przygotowania NSRR na lata 2007–2013.

Grupa opracowała i uzgodniła dwa zestawy wskaźników, tzw. „krótką listę” (załączoną poniżej) obejmującą 53 wskaźniki, która obligatoryjnie ma być wykorzystywana na potrzeby NSRR oraz 16 strategii regionalnych, a także listę rozszerzoną, tzw. „długą listę” liczącą 245 wskaźników, gdzie przeważającą większość stanowią nieobligatoryjne wskaźniki charakteryzujące i opisujące specyficzne problemy poszczególnych województw.

Opracowany system wskaźników i mierników statystycznych obejmuje: nazwę wskaźnika, jednostkę miary i przekrój terytorialny, w której będzie prezentowany, od jakiego okresu i z jaką częstotliwością będzie wykorzystywany na potrzeby NSRR i strategii regionalnych, a także podaje, jaka instytucja będzie źródłem informacji dla skonstruowania danego wskaźnika czy miernika.

L.p.	Zmienna/Wskaźnik	Jednostka miary	Przekrój terytorialny (NTS)	Częstotliwość	Rok bazowy	Źródło	Uwagi
SPOŁECZEŃSTWO							
1.	Wskaźnik urbanizacji	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
2.	Przeciętne dalsze trwanie życia	lata	NTS 2	rok	2000	GUS	
3.	Przyrost rzeczywisty na 1000 ludności w tym na wsi	‰	NTS 2	rok	2000	GUS	
4.	Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały na 1000 ludności w tym na wsi	‰	NTS 2	rok	2000	GUS	
5.	Wskaźnik zatrudnienia: wg grup wieku wg płci	%	NTS 2, miasto/wieś	rok	2003	GUS	BAEL – przeciętne roczne
6.	Długotrwale bezrobotni w % ogółu bezrobotnych w tym kobiety	%	BAEL: NTS 2 bezrobotni zarejestrowani: NTS 2, NTS 3 miasto/wieś	rok	2003	GUS	BAEL – przeciętne roczne Bezrobotni zarejestrowani – stan w dniu 31 XII
7.	Bezrobotni w wieku do 25 lat w % ogółu bezrobotnych w tym kobiety	%	BAEL: NTS 2 Bezrobotni zarejestrowani: NTS 2, NTS 3	rok	2003	GUS	BAEL – przeciętne roczne, osoby w wieku 15–24 lata Bezrobotni zarejestrowani – stan w dniu 31 XII, osoby w wieku 18–25 lat (ukończone 24 lata)
8.	Stopa bezrobocia: wg BAEL w tym kobiety rejestrowanego	%	NTS 2; miasto/wieś NTS 2, NTS 3	rok rok	2003 2003	GUS GUS	Przeciętne roczne Stan w dniu 31 XII, brak danych wg płci
9.	Nominalne dochody w sektorze gospodarstw domowych (ceny bieżące) na 1 mieszkańca: dochody pierwotne brutto dochody do dyspozycji brutto	zł	NTS 2	rok	2000	GUS	
10.	Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności	liczby bezwzględne	NTS 2	rok	2000	GUS	
11.	Gospodarstwa domowe wyposażone w komputer osobisty z dostępem do internetu w % ogółu gospodarstw domowych	%	NTS 2	rok	2002	GUS	Brak danych w podziale na miasto/wieś

L.p.	Zmienna/Wskaźnik	Jednostka miary	Przekrój terytorialny (NTS)	Częstotliwość	Rok bazowy	Źródło	Uwagi
12.	Ludność korzystająca z sieci wodociągowej w % ludności ogółem w tym na wsi	%	NTS 2	rok	2003	GUS	
13.	Ludność korzystająca z kanalizacji w % ludności ogółem w tym na wsi	%	NTS 2	rok	2003	GUS	
14.	Samodzielność zamieszkiwania gospodarstw domowych	liczby bezwzględne	NTS 2	rok	2002	GUS	Dane dostępne jedynie w oparciu o wyniki Narodowego Spisu Powszechnego
15.	Wykształcenie ludności w wieku 15 lat i więcej: średnie (łącznie z zasadniczym zawodowym i policealnym) wyższe	%	NTS 2	rok	2003	GUS	BAEL – przeciętne roczne Brak danych w podziale miasto/wieś
16.	Kształcenie ustawiczne dorosłych (% udział osób w wieku 25–64 lata uczących się i dokształcających w ludności w wieku 25–64 lata)	%	NTS 1	rok	2003	GUS	BAEL – przeciętne roczne, wskaźnik dostępny od 2003 r. tylko na poziomie NTS 1 (poniżej tego poziomu niereprezentatywny)
17.	Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego (województw, powiatów, gmin) na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca	zł	NTS 2	rok	2000	GUS	MENiS wnioskuje o zachowanie tego wskaźnika
18.	Udział szkół wyposażonych w komputery z dostępem do Internetu według poziomu kształcenia (szkoły podstawowe i gimnazja; szkoły ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne, łącznie z policealnymi)	%	NTS 2, NTS 3 miasto/wieś	rok	2002/03	GUS	
19.	Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego (województw, powiatów, gmin) na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca	zł	NTS 2	rok	2000	GUS	
20.	Miejsca noclegowe w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania na 10 tys. mieszkańców	liczby bezwzględne	NTS 2, NTS 3	rok	2000	GUS	Stan w dniu 31 VII
21.	Udzielone noclegi w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania w tym turystom zagranicznym	w tys.	NTS 2, NTS 3	rok	2000	GUS	
22.	Liczba instytucji pozarządowych (społecznych)		NTS 2	rok	2000	GUS	
23.	Pełnozatrudnieni nauczyciele akademicki na 1000 mieszkańców		NTS 2	rok	2000	GUS	
24.	Ruch pasażerów w portach lotniczych		NTS 2	rok	2000	GUS	

L.p.	Zmienna/Wskaźnik	Jednostka miary	Przekrój terytorialny (NTS)	Częstotliwość	Rok bazowy	Źródło	Uwagi
GOSPODARKA							
25.	Produkt krajowy brutto (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca	zł	NTS 2, NTS 3	rok	2000	GUS	
26.	Wzrost PKB (rok poprzedni = 100)	%	NTS 2	rok	2000	GUS	Dynamika powinna być liczona w cenach stałych
27.	Wartość dodana brutto wg sektorów ekonomicznych: na 1 pracującego na 1 godzinę przepracowaną	zł	NTS 2	rok	2002	GUS	Grupowanie wg głównych sektorów ekonomicznych (rolnictwo; przemysł, w tym przetwórstwo przemysłowe; budownictwo; usługi, w tym usługi rynkowe)
28.	Wartość dodana brutto wg sektorów ekonomicznych	%	NTS 2, NTS 3	rok	2000	GUS	Grupowanie wg głównych sektorów ekonomicznych (rolnictwo; przemysł, w tym przetwórstwo przemysłowe; budownictwo; usługi, w tym usługi rynkowe)
29.	Udział MŚP w produkcji sprzedanej przemysłu (ceny bieżące)	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
30.	Pracujący (stan w dniu 31 XII): ogółem rok poprzedni = 100 w tym w sektorze prywatnym: – razem rok poprzedni = 100	tys. %	NTS 2	rok	2002	GUS	Według faktycznego miejsca pracy
31.	Struktura pracujących wg sektorów ekonomicznych: – województwo = 100 – rok poprzedni = 100	%	NTS 2	rok	2002	GUS	Według faktycznego miejsca pracy
32.	Pracujący w sektorze MŚP; na 10 tys. ludności; rok poprzedni = 100	liczby bezwzględne %	NTS 2, NTS 3	rok	2002	GUS	Według faktycznego miejsca pracy
33.	Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności, w tym: spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego MSP	liczby bezwzględne	NTS 2	rok	2000	GUS	
34.	Nakłady inwestycyjne (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca; w tym w sektorze prywatnym na 1 mieszkańca	zł	NTS 2	rok	2000	GUS	

L.p.	Zmienna/Wskaźnik	Jednostka miary	Przekrój terytorialny (NTS)	Częstotliwość	Rok bazowy	Źródło	Uwagi
35.	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne	mln zł		rok	2000	NBP	Konieczne wystąpienie w sprawie naliczania przekroju NTS 2
36.	Energochłonność gospodarki	liczby bezwzględne	NTS 2	rok			Zużycie energii w relacji do PKB – dostępność wskaźnika na poziomie NTS 2 i rok odniesienia będą potwierdzone w terminie późniejszym
37.	Udział przychodów ze sprzedaży na eksport w przychodach ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów	%	NTS 2	rok	2002	GUS	Dane dotyczą przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących księgi rachunkowe (z wyjątkiem podmiotów, których podstawowym rodzajem działalności jest wg PKD „Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo” i „Rybołówstwo i rybactwo”), w których liczba pracujących przekracza 49 osób
38.	Nakłady na działalność badawczo-rozwojową (ceny bieżące) w relacji do PKB	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
39.	Nakłady na B+R według źródeł finansowania (ceny bieżące)	zł	NTS 2	rok	2000	GUS	Według następujących źródeł: budżet państwa, podmioty gospodarcze
40.	Udział przedsiębiorstw, które prowadziły działalność innowacyjną w przemyśle	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
41.	Udział produkcji wyrobów nowych i zmodernizowanych w produkcji sprzedanej w przemyśle	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
42.	Udzielone patenty na wynalazki na 1 mln ludności	liczby bezwzględne	NTS 2	rok	2000	GUS	
43.	Końcowa produkcja rolnicza na 1 ha użytków rolnych (ceny stałe)	zł	NTS 2	rok	2000	GUS	
44.	Udział towarowej produkcji rolniczej w końcowej produkcji rolniczej	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
45.	Przeciętna powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa rolnego, w tym gospodarstwa indywidualnego	ha	NTS 2	rok	2000	GUS	Dla lat 2005 i 2007 przewiduje się możliwość prezentacji danych dla przekroju NTS 3. Wszystkie przekroje terytorialne dostępne dla roku 2002 i ewent. 2010
46.	Drogi publiczne o twardej nawierzchni: na 100 km ² na 10 tys. ludności	km	NTS 2	rok	2000	GUS	Dla poziomu NTS 3 brak danych o drogach krajowych i wojewódzkich
47.	Ofiary śmiertelne wypadków drogowych: na 100 tys. ludności; rok poprzedni = 100	liczby bezwzględne %	NTS 2	rok	2000	GUS	

L.p.	Zmienna/Wskaźnik	Jednostka miary	Przekrój terytorialny (NTS)	Częstotliwość	Rok bazowy	Źródło	Uwagi
48.	Linie kolejowe eksploatowane, w tym zelektryfikowane: na 100 km ² na 10 tys. ludności	km	NTS 2	rok	2000	GUS	
ŚRODOWISKO							
49.	Całkowita emisja zanieczyszczeń powietrza: pyłowych; rok poprzedni = 100 dwutlenku siarki (bez CO ₂) rok poprzedni = 100 tlenków azotu rok poprzedni = 100	t/ km ² % t/ km ² % t/ km ² %	NTS 2 NTS 2 NTS 2	rok rok rok	2000 2000 2000	Min. Środowiska / Krajowe Centrum Inwentary- zacji Emisji	
50.	Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków w % ogólnej liczby ludności, w tym na wsi	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
51.	Ścieki przemysłowe i komunalne oczyszczane w % ścieków wymagających oczyszczania	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
52.	Udział odpadów poddanych odzyskowi w ogólnej ilości odpadów (z wyłączeniem komunalnych) wytworzonych	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
53.	Odpady komunalne zebrane na 1 mieszkańca	kg	NTS 2	rok	2003	GUS	
54.	Udział odpadów wyselekcjonowanych w ogólnej ilości odpadów komunalnych zebranych	%	NTS 2	rok	2003	GUS	
55.	Udział produkcji energii z OZE w produkcji ogółem	%	NTS 2	rok	2000	Min. Gospodarki i Pracy/ Prezes Urzędu Regulacji Energetyki/ GUS	
56.	Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chroniona w % powierzchni ogólnej	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
57.	Udział lasów w powierzchni ogółem	%	NTS 2	rok	2000	GUS	
58.	Emisja CO ₂		NTS 2	rok	2000	GUS	

ZAŁĄCZNIK – OPIS KIERUNKÓW DZIAŁAŃ W PRIORYTETACH DRUGIEGO CELU KIERUNKOWEGO NSRR

Priorytet 2.1. Budowa ponadwojewódzkich kompleksowych struktur funkcjonalno-przestrzennych i gospodarczych

Bazą priorytetu są istniejące już lub tworzące się powiązania międzyregionalne, dla których istnieją różne czynniki spajające. Zakłada się, że województwa, korzystając ze wsparcia i pomocy państwa, będą dążyły do wzmocnienia tych powiązań w celu uzyskania wzajemnych korzyści.

Pobudzenie współdziałania samorządów i społeczności wojewódzkich oraz rozwijanie istniejącej współpracy międzywojewódzkiej jest przesłanką wspierania wspólnych inicjatyw województw planujących wspólne przedsięwzięcia organizacyjne oraz studialno-analityczne. Realizacja priorytetu będzie polegała zwłaszcza na uzyskaniu efektów ze wspólnych działań koncepcyjnych i połączenia sprawności instytucjonalnej samorządów i innych instytucji zaangażowanych w realizację projektów. Istotą tego priorytetu jest mobilizacja do koncentracji przestrzennej o charakterze sprzężenia zwrotnego.

Warunkiem skuteczności realizacji programów rozwoju terytorialnego jest zaangażowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym zwłaszcza samorządów regionalnych. Dodatkowym efektem takiej współpracy będzie podnoszenie zdolności absorpcyjnej samorządów i wzrost jakości działań administracji publicznej zorientowanej na sprawne wdrażanie programów.

Kierunki działań

2.1.1. Tworzenie pasma rozwoju społeczno-gospodarczego w województwach zachodnich w oparciu o projektowany środkowoeuropejski korytarz transportowy

Uruchomienie procesów rozwoju gospodarczego i podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej województw leżących w przygranicznym paśmie rozwojowym, którego osią jest projektowany środkowoeuropejski korytarz transportowy, będzie oparte na tworzeniu i rozbudowie infrastruktury komunikacyjnej północ-południe. Poza budową i przebudową głównych ciągów komunikacyjnych korytarza, które stanowią: droga ekspresowa S3, linia kolejowa CE59 i droga żeglugaowa Odra, niezbędna jest modernizacja uzupełniającej sieci drogowo-kolejowej oraz infrastruktury służącej rozwojowi transportu multimodalnego, w celu usprawnienia połączeń komunikacyjnych pasma z ośrodkami położonymi w centrum kraju oraz z przejściami granicznymi prowadzącymi do Niemiec i Czech.

Równocześnie należy realizować działania towarzyszące, które powinny doprowadzić do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej tego pasma rozwoju, co przyczyni się w konsekwencji do podniesienia poziomu jego potencjału gospodarczego. Należy przede wszystkim dokonać rozbudowy i modernizacji obiektów służących poprawie stanu środowiska przyrodniczego, jak również infrastruktury podnoszącej atrakcyjność terenów przeznaczonych pod inwestycje (w tym sieci przesyłu energii i sieci telekomunikacyjnych).

Kolejnym elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest potrzeba uruchomienia endogenicznych procesów rozwoju gospodarczego towarzyszących wykorzystaniu miejscowych walorów związanych z lokalizacją przestrzenną oraz zasobami naturalnymi i kapitałem społecznym. W tym celu należy podjąć działania służące wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości (w tym w sferze turystyki) i doskonaleniu zawodowemu siły roboczej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.1.2. Wzmocnienie impulsów rozwojowych o znaczeniu ponadregionalnym na obszarze oddziaływania VI Paneuropejskiego Korytarza Transportowego

VI Paneuropejski Korytarz Transportowy, łączący Skandynawię z krajami Europy Południowej, stanowi główną oś rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, wzdłuż której usadowiły się liczne silnie uprzemysłowione aglomeracje (górnosłaska, krakowska, kielecka, łódzka, warszawska, bydgosko-toruńska, trójmiejska). Wzmocnienie impulsów rozwojowych województw leżących w tym paśmie rozwojowym będzie oparte na tworzeniu i rozbudowie infrastruktury komunikacyjnej północ-południe, a konkretnie autostrad i dróg ekspresowych (A1, S7, S10 i S8 – na odcinku Warszawa–Łódź) i linii kolejowej C65. Jednocześnie niezbędna jest rozbudowa uzupełniającej sieci komunikacyjnej, w tym dróg nr: 12 (Piotrków Trybunalski–Radom), 15 (Bydgoszcz–Ostróda), 16 (Grudziądz–Ostróda) i 22 (Tczew–Elbląg), a także budowa nowych przepraw przez Wisłę (zwłaszcza na odcinku środkowym) oraz infrastruktury służącej rozwojowi transportu multimodalnego.

Równocześnie należy realizować działania towarzyszące, które powinny doprowadzić do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej tego pasma rozwoju, a tym samym do podniesienia poziomu jego potencjału gospodarczego. Niezbędna jest przede wszystkim budowa i modernizacja obiektów służących poprawie stanu środowiska przyrodniczego oraz infrastruktury podnoszącej atrakcyjność terenów przeznaczonych pod inwestycje (w tym dla wprowadzenia przemysłów wysokich technologii – województwa: pomorskie, śląskie, małopolskie). Ponadto należy podjąć działania służące wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości (w tym w sferze turystyki) i doskonaleniu zawodowemu siły roboczej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.1.3. Budowa pasma rozwojowego na obszarze oddziaływania III Paneuropejskiego Korytarza Transportowego

III Paneuropejski Korytarz Transportowy stanowi bardzo ważną oś rozwoju społeczno-gospodarczą kraju biegnącą przez obszary szczególnie silnie uprzemysłowione z decydującym udziałem przemysłów schyłkowych wymagających pilnie restrukturyzacji (górnictwo, hutnictwo, przemysł chemiczny, włókienniczy, obronny). Budowa tego pasma rozwojowego będzie oparta na tworzeniu i rozbudowie infrastruktury towarzyszącej budowie autostrady A4 (w tym centrum intermodalnego) i linii kolejowej E30 (na odcinku Opole–Kraków). Równocześnie niezbędna jest rozbudowa uzupełniającej sieci komunikacyjnej, w tym połączeń drogowych z turystycznymi obszarami południowej Polski i dalej z Czechami i Słowacją, jak również centrum logistycznego o zasięgu europejskim w powiązaniu z modernizacją szerokotorowej linii kolejowej (Linii Hutniczo-Siarkowej) i towarzyszącą infrastrukturą.

Równocześnie należy realizować działania towarzyszące, które powinny doprowadzić do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej tego pasma rozwoju, a tym samym do podniesienia poziomu jego potencjału gospodarczego. Niezbędna jest przede wszystkim budowa i modernizacja obiektów służących poprawie stanu środowiska przyrodniczego oraz infrastruktury podnoszącej atrakcyjność terenów przeznaczonych pod inwestycje (szczególnie dla wprowadzenia przemysłów wysokich technologii).

Równocześnie należy realizować działania służące modyfikacji profilu gospodarczego regionów silnie uprzemysłowionych. Powinny być one ukierunkowane na wsparcie rozwoju instytucji otoczenia biznesu oraz małych i średnich przedsiębiorstw (zwłaszcza w sferze usług), jak również doskonalenie zawodowe siły roboczej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.1.4. Rozwój obszaru funkcjonalnego wybrzeża Morza Bałtyckiego z uwzględnieniem poprawy stanu infrastruktury transportowej

Stymulowanie rozwoju województw nadmorskich wymaga podjęcia działań wspierających samorządy województw w rozwiązywaniu specyficznych lub ponadregionalnych problemów rozwojowych, pobudzenia szczególnych celów rozwojowych tego obszaru, w tym związanych z gospodarką morską i potrzebą zintegrowanego zarządzania strefą brzegową.

Niezbędna jest przede wszystkim realizacja projektów służących rozwojowi infrastruktury województw nadmorskich służącej intensyfikacji ruchu turystycznego i infrastruktury ruchu granicznego zapewniającej sprawny dostęp drogowy i kolejowy do głównych portów morskich i turystycznych ośrodków nadmorskich oraz usprawniającej komunikację międzyregionalną wzdłuż Bałtyku (droga krajowa 6 i linia kolejowa Szczecin–Gdańsk). Należy także podjąć działania służące rozwojowi i integracji portów bałtyckich w ramach BPO (Baltic Ports Organization), upowszechnieniu połączeń promowych z państwami basenu Morza Bałtyckiego, podniesieniu atrakcyjności turystycznej wybrzeża morskiego i sąsiadujących z nim pojezierzy (w tym budowa i rozbudowa marin).

Równocześnie należy realizować działania towarzyszące, które powinny doprowadzić do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej tego pasma rozwoju, a tym samym do podniesienia poziomu jego potencjału gospodarczego. Niezbędna jest przede wszystkim budowa i modernizacja obiektów służących poprawie stanu środowiska przyrodniczego (w tym podnoszących jakość środowiska wód morskich, przybrzeżnych i ich dopływów w strefie nadmorskiej oraz chroniących brzeg morski), jak również infrastruktury podnoszącej atrakcyjność terenów przeznaczonych pod inwestycje (m.in. sieci przesyłu energii i sieci telekomunikacyjnych).

Ponadto należy realizować innego typu działania służące rozwojowi przedsiębiorczości w województwach nadmorskich. Zaliczyć do nich należy m.in. wsparcie rozwoju drobnego rybołówstwa przybrzeżnego, żeglugi pasażerskiej i instytucji otoczenia biznesu oraz doskonalenie zawodowej siły roboczej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.1.5. Wsparcie dla współpracy ponadregionalnej i wspólnych inicjatyw województw mających na celu efektywne wykorzystanie endogenicznych walorów o zbliżonym charakterze lub rozwiązywanie podobnych problemów społeczno-ekonomicznych

Działania obejmują przedsięwzięcia organizacyjne oraz studialno-analityczne, planowanie finansowe, przygotowanie konferencji, seminariów, opracowanie projektów (w tym dokumentacji technicznej), dokumentów o charakterze formalno-prawnym (np. statuty) niezbędnych dla tworzenia instytucji kreujących rozwój współpracy, publikacji i innych materiałów zapewniających wymianę informacji i doświadczeń.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.1.6. Rozwój obszarów metropolitalnych

Celem działań jest wspomaganie rozwoju funkcji obszarów metropolitalnych (wyznaczonych w aktualizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju). Mając na uwadze fakt, że realizacja wybranych inwestycji z zakresu infrastruktury miejskiej bezpośrednio przyczynia się do poprawy jakości życia, poprawia wizerunek regionu oraz bezpośrednio wpływa na zwiększenie możliwości rozwojowych mieszkańców, w ramach priorytetu udostępnione zostaną środki na realizację ograniczonej liczby dużych projektów (minimalna wartość zostanie ustalona w programie) dotyczących:

- a) infrastruktury edukacyjnej szkolnictwa wyższego o znaczeniu krajowym i międzynarodowym umożliwiającej prowadzenie badań międzynarodowych, w tym kompleksowe projekty dotyczące rozbudowy i modernizacji uczelni wyższych obejmujących także ich wyposażenie w najnowsze technologie,
- b) placówek ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym, w tym kompleksowe projekty rozbudowy i modernizacji specjalistycznych szpitali i oddziałów opieki zdrowotnej,
- c) obiektów wystawienniczych i targowych, w tym budowa i modernizacja infrastruktury na potrzeby organizacji imprez o znaczeniu krajowym i międzynarodowym (takich jak kongresy, konferencje, targi, wystawy),
- d) infrastruktury komunikacyjnej poprzez budowę i modernizację odcinków dróg krajowych znajdujących się w granicach administracyjnych miast na prawach powiatów,
- e) infrastruktury sportowej o znaczeniu krajowym,
- f) rewitalizacji obszarów miejskich, która ma polegać na wsparciu kompleksowych programów rewitalizacji obejmujących aspekty urbanistyczne, przestrzenne, środowiskowe, gospodarcze, społeczne (w tym mieszkaniowe) i kulturowe.

Priorytet 2.2. Przekształcenia społeczne i gospodarcze na obszarach problemowych

Szczególna złożoność uwarunkowań rozwojowych oraz zagrożenie procesami dezintegracji i degradacji powodują, że w wielu przypadkach samorządy terytorialne nie mają możliwości samodzielnego przełamania regresji i sytuacji problemowych. Poza tym ich zasięg często wykracza poza terytorialne kompetencje samorządów, czyniąc koniecznym zaangażowanie środków i narzędzi rozwoju uruchamianych ze szczebla centralnego. Zgodnie z filozofią przyjętą w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013 zadaniem polityki regionalnej państwa powinno być wspieranie wyrównywania szans rozwojowych w regionach problemowych, które bez tego typu wsparcia skazane byłyby na stopniową marginalizację i trwałe ograniczenie możliwości rozwoju.

Kierunki działań

2.2.1. Poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia mieszkańców na obszarze doliny Dolnej Wisły i delty Wisły (Żuławy)

Żuławy są obszarem problemowym, którego funkcjonowanie i rozwój zależą od skutecznej osłony przeciwpowodziowej. Działania mające charakter ponadregionalny dotyczą w szczególności przebudowy systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego wraz z modernizacją urządzeń odwadniających przy uwzględnieniu potrzeb osadnictwa i rolnictwa.

Poprawa warunków rozwoju Żuław wymaga też rozbudowy i modernizacji regionalnej i lokalnej infrastruktury technicznej (drogi, sieci przesyłu energii, łączność) i obiektów służących poprawie stanu środowiska przyrodniczego. Ponadto należy podjąć działania na rzecz wsparcia rozwoju: sektora małych i średnich przedsiębiorstw, specjalistycznego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, wyspecjalizowanych form turystyki i rekreacji wykorzystujących walory środowiska, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego Żuław oraz infrastruktury społecznej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.2.2. Działania na rzecz rozwoju obszarów górskich i podgórskich

Obszary górskie i podgórskie ze względu na swą specyfikę fizjogeograficzną cechują się odmiennymi warunkami rozwojowymi niż pozostała część kraju. Niekorzystne ukształtowanie terenu pociąga za sobą utrudnienia w rozwoju rolnictwa i innych dziedzin gospodarki oraz niesie stałe zagrożenie powodziowe. Działaniami objęte zostaną przede wszystkim inwestycje służące rozwojowi infrastruktury technicznej. Należy do nich budowa i modernizacja sieci drogowej, w tym drogi ekspresowej S69 (Bielsko Biała–Żywiec) i dróg nr: 7 (Kraków–Chyżne), 47 (Zakopane–Raba), 28 (Wadowice–Nowy Sącz–Krosno–Przemyśl), 75/87 (Brzesko–Nowy Sącz–Piwniczna/Krynica Zdrój), 9 (Rzeszów–Barwinek), 84 (Sanok–Krośnice), 28 (Przemyśl–Sanok), 8/33 (Wrocław–Kłodzko–Kudowa Zdrój/Boboszów) i 5/3 (Wrocław–Jelenia Góra–Jakuszyce). Wskazana jest również modernizacja wybranych linii kolejowych, w tym Chabówka–Nowy Sącz, Kłodzko–Kudowa Zdrój, Kłodzko–Stronie Śląskie, Kolei Izerskiej (w porozumieniu z Czechami).

Niezbędna jest również budowa i modernizacja obiektów służących poprawie stanu środowiska przyrodniczego, zabezpieczeniu przed powodzią (budowa zbiorników retencyjnych – np. Kąty na Wisłocie) oraz podnoszących atrakcyjność terenów przeznaczonych pod inwestycje (w tym sieci przesyłu energii i sieci telekomunikacyjnych).

Ponadto należy zwrócić uwagę na potrzebę uruchomienia endogenicznych procesów rozwoju gospodarczego związanych z wykorzystaniem miejscowych walorów związanych z lokalizacją przestrzenną oraz zasobami naturalnymi i kapitałem społecznym. W tym celu należy podjąć działania służące wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości, rozwojowi wyspecjalizowanych form turystyki i rekreacji wykorzystujących walory środowiska, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego (np. rozbudowa i modernizacja bazy noclegowej, kolei linowych, nowoczesnych stacji wyciągowych, modernizacja tras zjazdowych dla narciarzy, rozwój systemu informacji turystycznej, budowa międzynarodowych szlaków z odpowiednią infrastrukturą turystyczną, poprawa wyposażenia służb ratownictwa górskiego w odpowiedni sprzęt ratunkowy), doskonaleniu zawodowemu siły roboczej, rozwojowi infrastruktury społecznej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.2.3. Przełamywanie barier rozwojowych oraz tworzenie warunków dla aktywizacji społeczno-gospodarczej na obszarach popegeerowskich

Za obszary objęte wsparciem uważać należy nie tylko siedziby dawnych państwowych gospodarstw rolnych i osiedla mieszkaniowe byłych pracowników tych gospodarstw, lecz także miasta leżące w sąsiedztwie, których życie gospodarcze i społeczne było ściśle związane z funkcjonowaniem PGR-ów i które w następstwie ich likwidacji popadły w stagnację. Działania aktywizujące obszary popegeerowskie powinny więc w pierwszym rzędzie wspierać rozwój miast i przedsiębiorczości w miastach leżących na tych obszarach, tak aby przekształcać je w lokalne ośrodki wzrostu.

Działaniami objęte będą obszary o dużym udziale byłych państwowych gospodarstw rolnych (w Polsce północnej i północno-zachodniej), które cechują się niewykorzystaniem zasobów naturalnych, kapitałowych i ludzkich po zlikwidowanych przedsiębiorstwach, brakiem rozwiniętych funkcji produkcyjnych, izolacją przestrzenną, niskim poziomem życia oraz niską atrakcyjnością inwestycyjną. Zewnętrzne wsparcie może wywołać korzystne efekty mnożnikowe, jeśli przyczyni się do wielofunkcyjnego rozwoju tych obszarów.

Szczególnie ważne dla uzyskania pożądanych impulsów aktywizujących jest wsparcie przedsięwzięć dotyczących rozbudowy i modernizacji infrastruktury drogowo-kolejowej, sieci przesyłu energii i sieci telekomunikacyjnych oraz obiektów służących poprawie stanu środowiska przyrodniczego. Nale-

ży również podjąć działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości w miastach leżących na obszarach popegeerowskich i na wsi (zwłaszcza w ramach sektora małych i średnich przedsiębiorstw) oraz rozwoju różnorodnych form turystyki i rekreacji (w tym agroturystyki), stosownie do istniejących walorów środowiska, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego. Równocześnie należy zadbać o podniesienie poziomu edukacji na tych obszarach i wdrożyć programy aktywizacji zawodowej na rzecz osób z grup szczególnego ryzyka na rynku pracy.

Realizowane na tych obszarach projekty powinny być wspomagane przez inne programy, zwłaszcza regionalne programy operacyjne.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.2.4. Restrukturyzacja terenów zdegradowanych w wyniku działalności górniczej, hutniczej, przemysłu chemicznego oraz powojkowych

Działania mające na celu rewitalizację obszarów zdegradowanych w wyniku działalności górniczej, hutniczej, przemysłu chemicznego oraz terenów powojkowych mają doprowadzić do rekultywacji i odnowy tych obszarów i uruchomienia endogenicznych procesów rozwoju gospodarczego związanych z wykorzystaniem miejscowych walorów związanych z lokalizacją przestrzenną oraz zasobami naturalnymi i kapitałem społecznym.

Realizacja tego celu wymaga poprawy stanu miejscowej infrastruktury podnoszącej atrakcyjność terenów przeznaczonych pod inwestycje (sieć transportowa, łączności, energetyczna, obiekty ochrony środowiska) oraz wsparcia działań służących restrukturyzacji i dywersyfikacji bazy ekonomicznej wybranych regionów i promowaniu nowych form działalności gospodarczej podnoszących poziom konkurencyjności i innowacyjności gospodarki regionalnej (m.in. tworzenie parków przemysłowych).

Równocześnie należy doprowadzić do podniesienia poziomu edukacji na tych obszarach, wdrożyć programy doskonalenia zawodowego miejscowej siły roboczej, zadbać o rozwój infrastruktury kulturalnej i ochronę dziedzictwa kulturowego w oparciu o wykorzystanie architektury postindustrialnej oraz zabytków techniki.

Szanse na rozwój tych terenów stwarza również wykorzystanie dziedzictwa poprzemysłowego na cele turystyczne i rekreacyjne.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

Priorytet 2.3. Zwiększenie zdolności migracyjnych i mobilności przestrzennej ludności

Uzyskanie szans na podjęcie bądź zmianę zatrudnienia oznacza często konieczność podjęcia wysiłku związanego ze zmianą miejsca zamieszkania. Jedną z przyczyn niskiego poziomu zatrudnienia w kraju jest ciągle słaba mobilność przestrzenna ludności spowodowana zarówno brakiem nawyków migracyjnych, jak też niedostosowaniem podaży mieszkań na wynajem. Dotyczy to zwłaszcza dużych ośrodków miejskich, w których stawki za wynajem na rynku komercyjnym stanowią poważną przeszkodę dla perspektyw usamodzielnienia się w nowych warunkach. Dynamizm czasów współczesnych, związany z powstaniem społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, wymusza podjęcie działań dostosowujących podaż pracy do wymagań stale zmieniającego się otoczenia. Ich elementem powinno być wzmacnianie postaw aktywnych i przedsiębiorczych oraz znoszenie barier dla swobodnego wyboru miejsca zamieszkania.

Kierunki działań

2.3.1. Wsparcie samorządów regionalnych w działaniach na rzecz rozwoju budownictwa czynszowego w centrach rozwoju pierwszego i drugiego stopnia (CRPS i CRDS)

W ramach tego działania przewiduje się jako podstawowe działanie wdrożenie dwóch instrumentów adresowanych do samorządu wojewódzkiego:

- instrument wsparcia dla remontu komunalnego zasobu mieszkaniowego (dotacje dla gmin),
- instrument finansowego wsparcia budownictwa mieszkaniowego na wynajem (dopłaty do kredytów).

O dostępie do wsparcia finansowego umożliwiającego wdrożenie tych instrumentów w danym województwie decydować będzie konkurs na grant, w którym podstawą analizy aplikacji będzie regionalny program rozwoju mieszkalnictwa. Celem jest mobilizacja samorządu wojewódzkiego do tworzenia regionalnej polityki mieszkaniowej i budowania współpracy z samorządem gminnym miast (CRPS i CRDS) ważnych dla podnoszenia konkurencyjności terytorialnej regionu. Wsparcie środkami publicznymi budownictwa mieszkaniowego na wynajem ma służyć wzmacnianiu istniejącej sieci osadniczej i miejskiej oraz stymulować wzrost gospodarczy, a także stwarzać warunki do migracji za pracę.

Oprócz bezpośredniego wsparcia finansowego przewiduje się działania mające na celu wprowadzenie realizacji programu budownictwa społecznego na płaszczyznę regionalną, przywrócenie mieszkańom w zasobach TBS poziomu rotacji typowego dla sektora mieszkań na wynajem oraz pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.3.2. Budowa intermodalnych systemów transportu w centrach rozwoju pierwszego stopnia (CRPS)

Rozwój aglomeracji miejskich i poprawa ich atrakcyjności wymaga podjęcia działań służących tworzeniu zintegrowanych systemów transportu miejskiego, które będą obejmować przede wszystkim budowę i modernizację miejskiej infrastruktury komunikacyjnej (metra, szybkiej kolei miejskiej, linii tramwajowych, autobusowych i trolejbusowych) w miastach i aglomeracjach miejskich mających wpływ na rozwój regionalny (CRPS, w tym OM), a ponadto będą służyć poprawie standardu transportu miejskiego i jego przystosowania dla osób niepełnosprawnych oraz promowaniu transportu publicznego.

Równocześnie należy realizować zadania, których efektem będzie poprawa dostępu do największych aglomeracji miejskich. Temu celowi służyć będzie m.in. budowa oraz modernizacja lotnisk o znaczeniu regionalnym, centrów logistycznych wraz z modernizacją ponadregionalnych elementów infrastruktury transportowej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.3.3. Wsparcie rozwoju regionalnego transportu kolejowego

Rola kolejowego transportu regionalnego (zarówno towarowego, jak i pasażerskiego) z roku na rok ulega zmniejszeniu na rzecz przewozów drogowych. Towarzyszy temu pogorszenie stanu infrastruktury i taboru kolejowego. W efekcie prowadzi to do obniżenia poziomu dostępności komunikacyjnej niektórych obszarów. W związku z powyższym niezbędne jest wsparcie kompleksowych działań na rzecz rozwoju kolejowego transportu regionalnego.

Działania te powinny objąć odbudowę i modernizację regionalnych linii kolejowych, dworców i przystanków oraz innej towarzyszącej infrastruktury, a także zakup taboru kolejowego oraz budowę systemu ruchu i zarządzania kolejami regionalnymi.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

Priorytet 2.4. Zachowanie i wykorzystanie dziedzictwa kulturowego, przyrodniczego oraz rozwój turystyki

Kultura pełni istotną funkcję w życiu społecznym, integrując i budując poczucie tożsamości regionalnej i narodowej. Jest także uniwersalnym instrumentem rozwijania współpracy międzynarodowej i kształtowania wspólnej, europejskiej tożsamości kulturowej i społecznej. Jednocześnie, podnosząc atrakcyjność kraju z punktu widzenia mieszkańców, turystów oraz inwestorów, kultura jest znaczącym czynnikiem wpływającym na ekonomiczny rozwój kraju poprzez udział w wytwarzaniu PKB, tworzenie nowych miejsc pracy i podnoszenie jakości życia mieszkańców. Działania w tym priorytecie ukierunkowane są na ochronę dziedzictwa kulturowego o znaczeniu międzynarodowym, ogólnokrajowym i ponadregionalnym. Celem ich realizacji jest zachowanie dla przyszłych pokoleń dziedzictwa kulturowego. Efektem realizacji projektów będzie poprawa stanu zabytków o znaczeniu międzynarodowym i ogólnopolskim oraz wzrost kultury w kreowaniu miejsc pracy i PKB.

Dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze ma samoistną wartość, jego zachowanie i rozwój przyczyniają się jednak do poprawy jakości życia, zwiększają atrakcyjność turystyczną regionów i kraju oraz są istotnym czynnikiem ich promocji. Natomiast rozwój turystyki przyczyni się w znaczący sposób do rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów, wpływając na uzyskanie korzystnego wizerunku Polski w świecie i budowy marki Polska.

Kierunki działań

2.4.1. Zachowanie różnorodności spuścizny kulturowej i przyrodniczej poprzez ochronę dziedzictwa kulturowego, zasobów środowiska przyrodniczego i kształtowanie krajobrazu

Dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze jest świadectwem tożsamości narodowej i regionalnej i powinno być zachowane dla przyszłych pokoleń. Interwencja państwa pozwala na zachowanie tego zasobu w niezmienionym stanie, a poprzez wspieranie rozwoju sfery kultury i ochronę walorów środowiska przyrodniczego – na jego pomnażanie. Wsparciu powinny podlegać przede wszystkim działania służące zachowaniu różnorodności spuścizny kulturowej i przyrodniczej o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym. Będą one dotyczyć przede wszystkim rewitalizacji, modernizacji, renowacji, ochrony oraz adaptacji historycznych i zabytkowych obiektów wraz z ich otoczeniem (w tym dla potrzeb turystyki), a także obiektów poprzemysłowych, jak również międzynarodowych miejsc pamięci i martyrologii.

Do istotnych zadań zaliczyć należy budowę kompleksowych programów konserwacji publicznych zbiorów zabytków ruchomych oraz zabytkowych księgozbiorów i archiwaliów, a także tworzenie kompleksowych systemów informacji zabezpieczeń dzieł sztuki przed ich wywozem za granicę, kradzieżą i zniszczeniem. Równocześnie należy wdrażać działania służące kształtowaniu oraz ochronie i zachowaniu wartości krajobrazowych i przyrodniczych, promocji środowiska, krajobrazu i wartości historyczno-kulturowych.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.4.2. Wspieranie rozwoju funkcji kulturotwórczych i turystycznych obiektów o znaczeniu narodowym i ogólnościowym

Działania obejmują przedsięwzięcia służące rozwojowi funkcji kulturotwórczych i turystycznych obiektów o znaczeniu narodowym i ogólnościowym. W ramach kierunku działań wspierane będą projekty posiadające kulturowy i turystyczny potencjał o najwyższych walorach w skali europejskiej,

w tym także Zintegrowane Narodowe Produkty Turystyki Kulturowej, takie jak: szlaki tematyczne (np. szlak cysterski, szlak bursztynowy, szlak piastowski), parki tematyczne (np. park mickiewiczowski), zadania realizowane w ramach strategii rozwoju produktów turystyki kulturowej. Realizacja działań przyczyni się do rozwoju markowych produktów kulturowych oraz wykreowania narodowych produktów turystyki kulturowej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów dotyczących wsparcia działalności programowej instytucji kultury z zakresu edukacji kulturalnej, audytu instytucji kultury oraz wdrażania zmian, wprowadzania nowoczesnych systemów i metod zarządzania instytucjami kultury, standaryzacji usług kulturalnych, badań benchmarkingowych, świadczenia usług doradczych i szkoleniowych wspierających efektywne zarządzanie i doskonalenie zawodowe pracowników instytucji kultury, uzyskiwania certyfikatów jakościowych przez instytucje kultury, badań naukowych w sferze zarządzania instytucjami kultury, budowy spójnego systemu informacyjnego polskiej kultury w kraju i za granicą, budowy i rozwoju produktów o wiodącym znaczeniu dla turystyki przyjazdowej wokół unikatowych atrakcji, prowadzenia badań regionalnych i horyzontalnych w obszarze produktów turystycznych.

2.4.3. Wsparcie dla przedsięwzięć polegających na udostępnianiu dóbr kultury oraz budowa, modernizacja i wyposażanie obiektów pełniących publiczne funkcje kulturalne

Działania obejmą przedsięwzięcia organizacyjne i inwestycje w budowę, wyposażenie i modernizację instytucji kulturalnych oraz obiektów turystycznych o znaczeniu ponadregionalnym oraz zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji kultury, wprowadzenie nowoczesnych standardów zarządzania instytucjami oraz zmniejszenie kosztów stałych funkcjonowania instytucji kultury.

Zakres podejmowanych działań dotyczyć będzie przede wszystkim budowy, rozbudowy, wyposażenia i modernizacji publicznych i niepublicznych instytucji kultury o europejskim znaczeniu i międzynarodowym charakterze działania oraz obiektów infrastruktury społeczno-edukacyjnej służącej do prowadzenia działalności dydaktycznej w szkołach i uczelniach artystycznych, w tym ich przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych i wyposażenia w narzędzia informatyczne.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.4.4. Wsparcie budowy i rozwoju ponadregionalnych produktów turystycznych

Realizacja działań obejmie rozwój i integrację różnych elementów i składników ofert tj. atrakcji, bazy turystycznej, usług, infrastruktury komunikacyjnej, informacji, marki w spójną dla odbiorcy całość, poprzez rozwój nowoczesnej infrastruktury, podnoszenie jakości i efektywności inwestowania. W szczególności działania te będą dotyczyć rozbudowy infrastruktury noclegowej, gastronomicznej i specjalistycznej.

Równocześnie będą realizowane projekty o charakterze uzupełniającym, do których należy zaliczyć stworzenie systemu informacji turystycznej i oznakowania atrakcji oraz nowoczesnych platform informacyjnych i baz danych służących turystyce, a także opracowanie oraz promocję strategii, marketingu i programów budowy dla stworzenia i rozwoju produktów turystycznych wokół wybranych szlaków tematycznych wraz z infrastrukturą specjalistyczną. Istotną rolę należy przypisać też tworzeniu instytucjonalnych ram współpracy w płaszczyźnie regionalnych i ponadregionalnych produktów turystycznych, a także wspieraniu rozwoju produktów o wiodącym znaczeniu dla turystyki przyjazdowej wokół unikatowych atrakcji.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.4.5. Wsparcie inicjatyw samorządu lokalnego na obszarach gmin uzdrowiskowych objętych programem NATURA 2000 lub inicjatywą Zielone Płuca Polski

Realizacja przedsięwzięć rozwojowych odbywać się będzie w drodze wsparcia środkami inwestycyjnymi obszarów, których rozwój jest ograniczony specjalnymi regulacjami prawnymi, w tym przede wszystkim gmin uzdrowiskowych oraz obszarów objętych programem NATURA 2000 lub inicjatywą Zielone Płuca Polski. W szczególności działania te będą dotyczyły rozbudowy infrastruktury uzdrowiskowej, technicznej infrastruktury towarzyszącej (sieć drogowa, energetyczna, telekomunikacyjna, obiekty służące poprawie stanu środowiska przyrodniczego) oraz infrastruktury turystycznej służącej rozwojowi działalności gospodarczej. Ponadto wsparciem zostaną objęte kadry specjalizujące się w tej tematyce.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

Priorytet 2.5. Poszerzenie perspektyw rozwoju gospodarczego dla regionów wschodniej Polski

Województwa wschodniej Polski należą do najuboższych regionów w Unii Europejskiej. Charakteryzują się niską dynamiką rozwoju, słabo rozwiniętą i niewłaściwie ukierunkowaną infrastrukturą komunikacyjną, dużym odsetkiem ludności wiejskiej zatrudnionej w rozdrobnionym i niskotowarowym rolnictwie. Zarazem są to obszary leżące na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Istnieje potrzeba zdynamizowania rozwoju gospodarczego tych obszarów, zainicjowania zmian strukturalnych w relacjach między miastem a wsią, wykreowania ośrodków miejskich rangi ponadregionalnej i wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju tych województw, w tym ich przygranicznego położenia.

Kierunki działań

2.5.1. Pobudzenie rozwoju regionalnego wynikającego z funkcji i charakteru zewnętrznej granicy Unii Europejskiej – zintegrowane zagospodarowanie obszaru wzdłuż granicy wschodniej

Działania wspierające polegać będą przede wszystkim na uruchomieniu endogenicznych procesów rozwoju gospodarczego towarzyszących wykorzystaniu miejscowych walorów związanych z lokalizacją przestrzenną oraz zasobami naturalnymi i kapitałem społecznym. W tym celu należy podjąć działania na rzecz poprawy stanu infrastruktury komunikacyjnej tego obszaru (zwłaszcza w strefie przygranicznej), m.in. w kontekście zwiększenia dostępności do przejść granicznych, jak również rozwoju infrastruktury logistycznej i turystycznej w strefie przygranicznej. Szczególną uwagę należy zwrócić na potrzebę rozwoju sieci obiektów dla uchodźców i rozbudowy niektórych elementów infrastruktury społecznej w związku z przewidywanym przemieszczeniem nad granicę wschodnią licznej grupy przedstawicieli służb granicznych wraz z rodzinami.

Równocześnie należy podjąć działania służące wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości (m.in. poprzez stworzenie systemu zachęt dla inwestorów do lokowania wolnych środków finansowych w regionach wschodniej Polski) i doskonaleniu zawodowemu siły roboczej. Ponadto należy wspierać powstawanie instytucji promujących i ułatwiających rozwój przygranicznej wymiany handlowej i potrzebnej dla ich funkcjonowania infrastruktury.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.5.2. Rozwój funkcji metropolitalnych na obszarach potencjalnych metropolii

Rozwój funkcji metropolitalnych Białegostoku, Lublina i Rzeszowa wymaga podjęcia działań wspierających potencjał społeczno-gospodarczy tych ośrodków, oraz obszarów otaczających. Szczególnie istotną rolę należy przypisać stworzeniu zintegrowanego systemu infrastruktury komunikacyjnej tych miast i otaczających je obszarów podmiejskich i rozwojowi skoordynowanego transportu publicznego. Równocześnie należy realizować zadania, których efektem będzie poprawa dostępu do tych centrów miejskich. Temu celowi służyć będzie m.in. budowa oraz modernizacja lotnisk o znaczeniu regionalnym (m.in. budowa lotniska Lublin–Niedźwiada) i centrów logistycznych wraz z modernizacją ponadregionalnych elementów infrastruktury transportowej.

Rozwój funkcji metropolitalnych tych miast wymaga również realizacji działań na rzecz podniesienia rangi szeregu instytucji o charakterze społecznym poprzez realizację przedsięwzięć organizacyjnych i budowę obiektów użyteczności publicznej, w tym z zakresu edukacji (szkoły wyższe), kultury (sale koncertowe, muzea, biblioteki, galerie itp.), zdrowia (szpitale specjalistyczne, kliniki), sportu (stadiony, hale sportowe) oraz centrów wystawienniczych i targowych, jak również budowy nowoczesnej infrastruktury noclegowej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.5.3. Rozwój funkcji metropolitalnych na obszarach rozwijających się ośrodków miejskich w regionach wschodnich

Działania służące wspieraniu rozwoju funkcji metropolitalnych pozostałych ośrodków stołecznych w regionach wschodnich (Olsztyn i Kielce) będą koncentrowały się na budowie i modernizacji infrastruktury komunikacyjnej w miastach i na obszarach podmiejskich (w tym rozbudowa infrastruktury lotniskowej) i rozwoju transportu publicznego, a ponadto modernizacji pozostałych elementów infrastruktury technicznej i wspieraniu budownictwa mieszkalnego. Równocześnie będą podejmowane działania na rzecz rozbudowy infrastruktury społecznej o znaczeniu ponadregionalnym, w tym obiektów edukacyjnych, ochrony zdrowia i kultury podnoszących rangę tych miast, jak również zapobiegania i eliminacja skutków patologii i wykluczenia społecznego mieszkańców.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

2.5.4. Wsparcie budowy „doliny lotniczej” z zaawansowanymi technologicznie ośrodkami rozwoju przemysłu lotniczego

Działania na rzecz budowy „doliny lotniczej” będą ukierunkowane na wspieranie specjalistycznych i zaawansowanych technologicznie ośrodków przemysłu lotniczego umożliwiających transfer wysokich technologii. Będą one obejmować przede wszystkim realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych, w tym budowę autostrady łączącej południowo-wschodnie i południowo-zachodnie regiony kraju. Ponadto realizowane będą działania wspierające rozwój przedsiębiorstw związanych z przemysłem lotniczym, instytucji otoczenia biznesu, specjalistycznego szkolnictwa i edukacji, sfery naukowo-badawczej, współpracy ośrodków badawczych z przedsiębiorstwami, promocji polskiego przemysłu lotniczego poza granicami kraju, współpracy z innymi europejskimi ośrodkami przemysłu lotniczego, stworzenie funduszu kredytowego typu seed capital dla nowych firm wdrażających nowoczesne technologie.

W przypadku ścisłych powiązań kooperacyjnych centrów przemysłu lotniczego z ośrodkami produkcyjnymi, usługowymi i naukowymi leżącymi poza granicami obszaru docelowego należy wspierać także działania poza tym obszarem, służące wzmocnieniu lub rozbudowie tych powiązań.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

**2.5.5. Wzmocnienie działań na rzecz rozwoju wschodnich obszarów kraju
poprzez koncentrację wysiłków na podniesieniu dostępności komunikacyjnej
województw przygranicznych**

Realizacja stosownych działań powinna prowadzić do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej tego obszaru, co przyczyni się w konsekwencji do podniesienia poziomu jego potencjału gospodarczego. Niezbędne jest zapewnienie spójności z krajowym oraz międzynarodowym systemem komunikacyjnym. Należy zadbać przede wszystkim o usprawnienie połączeń komunikacyjnych województw wschodniej Polski z centrum kraju, stworzenie ułatwień dla tranzytu północ-południe (w tym budowa drogi ekspresowej S19), poprawę dostępności do przejść granicznych, poprawę infrastruktury drogowo-kolejowej łączącej duże ośrodki miejskie ze stolicami województw i ich otoczeniem, rozwój sieci lotnisk regionalnych.

Równocześnie należy realizować działania na rzecz rozbudowy i modernizacji infrastruktury służącej rozwojowi turystyki, obiektów służących poprawie stanu środowiska przyrodniczego, infrastruktury podnoszącej atrakcyjność terenów przeznaczonych pod inwestycje (w tym sieci przesyłu energii i sieci telekomunikacyjnych), infrastruktury służącej rozwojowi działalności kulturalnej.

W celu uruchomienia endogenicznych procesów rozwoju gospodarczego wykorzystujących miejscowe walory związane z lokalizacją przestrzenną oraz zasobami naturalnymi i kapitałem społecznym należy podjąć działania służące wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości, doskonaleniu zawodowemu siły roboczej i jej dostosowaniu do zmian na rynku pracy, rozwojowi infrastruktury społecznej.

Zakres podejmowanych działań obejmuje także pomoc techniczną, m.in. na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do realizacji projektów.

Priorytet 2.6. Rozwój współpracy terytorialnej

Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna stanowi istotny element polityki rozwoju polskich województw. Zapewnia przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych: ułatwia rozwój turystyki, zapewnia koordynację budowy infrastruktury po dwóch stronach granicy państwowej, prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu, jest narzędziem promocji. Wszystkie te funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową regionów sprawiają, że przyczynia się ona także do rozwoju gospodarczego. Współpraca międzyregionalna ma poprawić efektywność działania polityki regionalnej poprzez promocję sieci współpracy oraz wymianę doświadczeń między regionami z terytorium całej UE, jak też spoza UE.

Kierunki działań

2.6.1. Rozwój współpracy transgranicznej

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wzrasta potrzeba dalszego rozwoju współpracy transgranicznej, w tym również z regionami państw wschodnioeuropejskich, które znajdują się poza wspólną granicą całej Unii. Konieczne jest wspieranie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju w sferze gospodarczej, społecznej i kulturalnej zmierzające do zwiększenia konkurencyjności obszarów przygranicznych oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

Główny zakres współpracy terytorialnej obejmuje działania służące usprawnieniu ruchu granicznego, m.in. poprzez modernizację oraz budowę nowych przejść granicznych, rozbudowę infrastruktury turystycznej, rozwój powiązań komunikacyjnych o charakterze lokalnym i regionalnym. Równocześnie należy realizować wspólne transgraniczne działania mające na celu wspieranie przedsiębiorczości i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, koordynację inwestycji o znaczeniu transgranicznym, two-

zenie zintegrowanego systemu ochrony przyrody, niwelowanie gospodarczych oraz infrastrukturalnych przeszkód oraz dysproporcji, usprawnienie systemów dostarczania wody i energii oraz gospodarowania odpadami, promowanie rozwoju i wspólnego wykorzystania infrastruktury w takich dziedzinach jak ochrona zdrowia, kultura i edukacja, wspieranie współpracy kulturowej, rozwój infrastruktury instytucjonalnej.

2.6.2. Rozwój współpracy międzyregionalnej

Wciąż rośnie znaczenie współpracy regionów w unijnej polityce spójności na skutek dążenia do osiągnięcia w zjednoczonej Unii spójności terytorialnej, której koncepcja stanowi uzupełnienie oraz wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej. Celem współpracy międzyregionalnej jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju obszaru UE za sprawą zmniejszenia występujących różnic, zapobiegania stanom nierównowagi terytorialnej oraz zwiększenia spójności kierunków polityki realizowanej wobec sektorów gospodarki i polityki regionalnej. Współpraca międzyregionalna ma służyć m.in. pogłębieniu integracji gospodarczej z otoczeniem, wykorzystaniu korzyści płynących z integracji europejskiej poprzez wymianę doświadczeń w zakresie sprawności instytucjonalnej oraz efektywnego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych w regionie. Ponadto bardzo ważnym aspektem współpracy jest promocja gospodarcza, kulturalna oraz turystyczna.

Współpraca powinna obejmować zagadnienia związane z wykorzystaniem środków europejskich, planowaniem przestrzennym, gospodarką, ochroną środowiska, infrastrukturą transportową, kulturą i oświatą, a także tworzeniem sieci współpracy oraz wymianą doświadczeń pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi dotyczącymi promocji innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy, zapobieganiem zagrożeniom oraz rozwojem obszarów miejskich. W ramach projektów finansowane będzie m.in. opracowywanie studiów, tworzenie baz danych, wymiana doświadczeń między instytucjami uczestniczącymi w zarządzaniu programami współpracy.

2.6.3. Rozwój współpracy transnarodowej

Rozwój współpracy w tej dziedzinie będzie obejmował wspólne działania o wyraźnym charakterze transnarodowym dotyczące gospodarki wodnej, poprawy dostępności regionów i wspierania zaawansowanych technologii komunikacyjno-informatycznych, przeciwdziałania katastrofom naturalnym i technologicznym, sieci współpracy naukowej i technologicznej.

Działania realizowane w ramach projektów transnarodowych powinny się skupiać wokół następujących priorytetów merytorycznych:

- dla programu obszaru Morza Bałtyckiego:
 - dostępność, z uwzględnieniem wspierania morskich połączeń komunikacyjnych, odnowy infrastruktury portowej i połączeń multimodalnych,
 - bezpieczeństwo na morzu i zapobieganie zanieczyszczeniom,
 - współpraca naukowa i wspieranie innowacyjności technologicznej.
- dla programu obszaru Europy Środkowo-Wschodniej:
 - zarządzanie zasobami wodnymi,
 - zapobieganie ryzyku powodzi,
 - rozwój korytarzy transportowych,
 - współpraca naukowo-badawcza i innowacje.

SPIS EKSPERTYZ DO NSRR

1. Wanda Maria Gaczek – Potencjał naukowo-badawczy regionów, a ich innowacyjność w aspekcie realizowania celów Strategii Lizbońskiej;
2. Grzegorz Gorzelak – Weryfikacja struktury celów, priorytetów oraz kierunków działań Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013;
3. Tomasz Grosse – Wnioski do Założeń Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2007–2013;
4. Tomasz Grosse – Polityka wyrównywania szans rozwojowych – podstawowe kryteria wyodrębniania;
5. Tomasz Grosse – Zarys projektu NSRR 2007–2013 z wyłączeniem elementów diagnozy i systemu realizacyjnego;
6. Tomasz Grosse – Opracowanie uwag na temat 2. celu kierunkowego projektu NSRR (2007–2013), ze szczególnym uwzględnieniem systemu realizacji;
7. Tomasz Grosse – Elastyczne różnicowanie celów i wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionów jako podstawowy cel Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013 (15) – uszczegółowienie systemu jego realizacji z uwzględnieniem koncepcji „17” programu operacyjnego;
8. Marek Kołodziejski, Katarzyna Szmigiel (Centrum Rozwoju Lokalnego) – Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007–2013;
9. Jacek Lendzion – Znaczenie obszarów metropolitalnych i ich otoczenia oraz współczesnych procesów metropolizacyjnych w kształtowaniu polityki regionalnej państwa;
10. Tadeusz Markowski – Funkcje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013 – wybrane zagadnienia rozwoju przestrzennego w projekcie NSRR;
11. Roman Szul – Unia Europejska, a polityka regionalna Polski;
12. Witold Toczyski – Analiza realizacji Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006 w ujęciu wojewódzkim w latach 2001–2003;
13. Witold Toczyski – Elementy aksjologii w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013;
14. Grzegorz Węclawowicz – Analiza i identyfikacja międzyregionalnych uwarunkowań rozwoju w planowaniu strategicznym regionów;
15. Elżbieta Wojnicka, Maciej Tarkowski, Piotr Klimczak – Przestrzenne i regionalne zróżnicowania ośrodków wzrostu. Polaryzacja, a wyrównywanie szans rozwojowych. Przesłanki dla kształtowania polityki regionalnej państwa;
16. Janusz Zaleski – Opracowanie systemu realizacji Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013(15) w zakresie 1. i 3. celu kierunkowego, formuła kontraktu regionalnego oraz relacje rząd-samorząd w regionie;
17. Włodzimierz Zgliński – Problemy rozwoju obszarów peryferyjnych. Ocena i kierunki pożądanych zmian.

