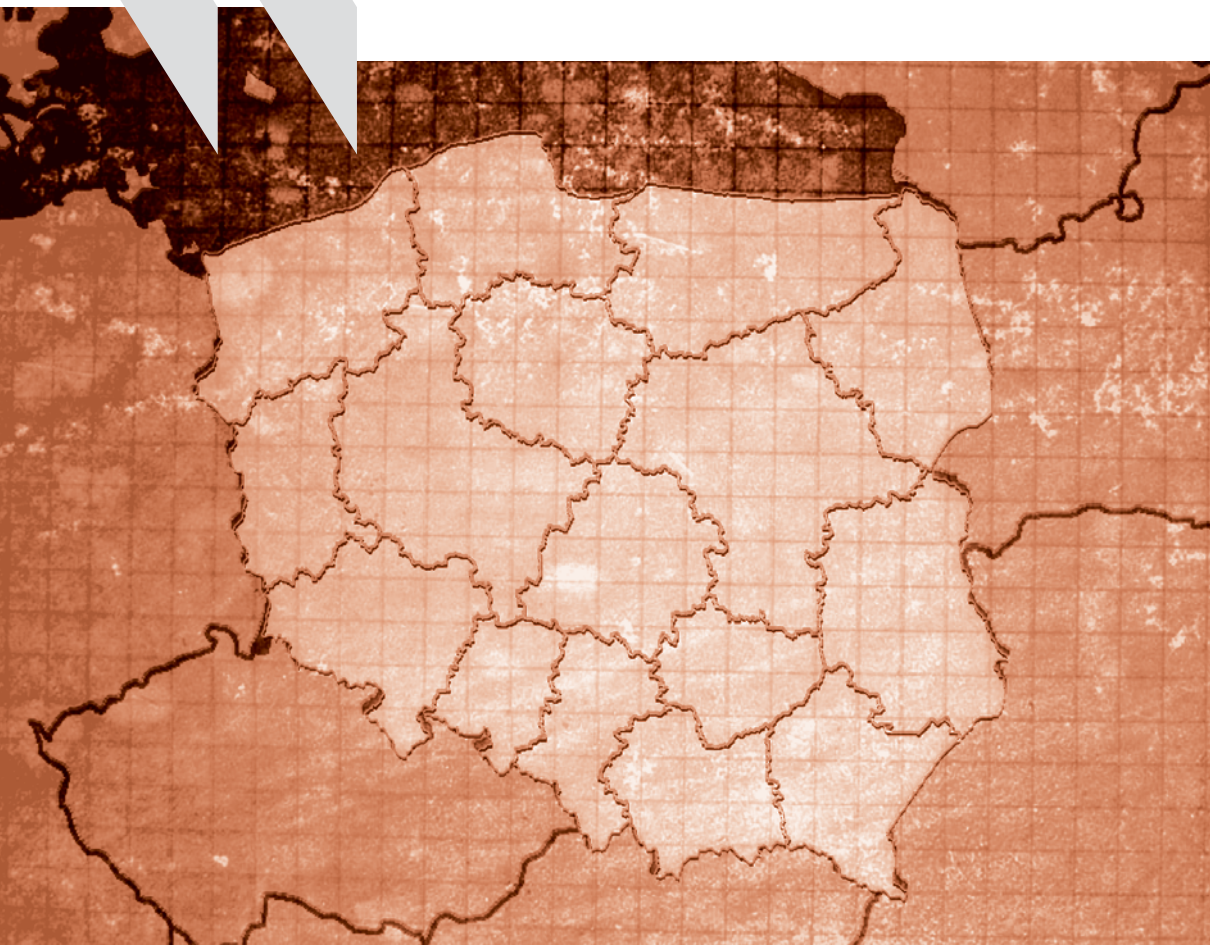
Przeglądy Terytorialne OECD

POLSKA



OECD

MINISTERSTWO
ROZWOJU REGIONALNEGO

Przeglądy terytorialne OECD

Polska



ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

OECD to szczególne forum, w ramach którego rządy 30 państw demokratycznych współpracują w celu sprostania wyzwaniom gospodarczym, społecznym i środowiskowym globalizacji. OECD stoi także na czele starań zmierzających zarówno ku zrozumieniu nowych zjawisk i zagadnień - takich jak *corporate governance*, gospodarka informacyjna oraz wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa - jak i wspieraniem rządów w ich rozwiązywaniu. Organizacja ta stanowi platformę, w ramach której rządy mogą porównać swoje doświadczenia polityczne, znaleźć odpowiedź na wspólne problemy, ustalić dobre praktyki oraz współpracować w celu koordynacji strategii krajowych i międzynarodowych.

Państwami członkowskimi OECD są: Australia, Austria, Belgia, Kanada, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Korea, Luksemburg, Meksyk, Niderlandy, Nowa Zelandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. W pracach OECD uczestniczy Komisja Wspólnot Europejskich.

OECD Publishing rozpowszechnia dane statystyczne gromadzon przez Organizację, a także rezultaty badań dotyczących kwestii gospodarczych, społecznych i środowiskowych, jak również konwencje, wytyczne i standardy uzgodnione przez członków OECD.

Errata do publikacji OECD dostępna jest w trybie on-line na stronie:
www.oecd.org/publishing/corrigenda.

Pierwotnie opublikowano przez OECD w języku angielskim i francuskim pod tytułami:
OECD Territorial Reviews Poland
Examens territoriaux de l'OCDE Pologne
© 2008 OECD
Wszystkie prawa zastrzeżone.

Do wydania polskiego:
© 2008 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Opublikowane w uzgodnieniu z OECD Paryż
Odpowiedzialność za tłumaczenie na język polski i spójność z tekstem oryginalnym ponosi Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

ISBN 978-83-7610-081-4

© Mapa 1.3 na str. 50: Prof. Gorzelak.

Słowo wstępne

Na początku nowego tysiąclecia gospodarki regionalne stoją wobec przełomowych zmian. Globalizacja handlu i działalności gospodarczej w coraz większym stopniu weryfikuje ich możliwości przystosowywania się i utrzymania przewagi konkurencyjnej. Luka w poziomie dochodów i wydatków gospodarczych przejawia tendencje do rozszerzania się pomiędzy regionami i w ramach regionów, podczas gdy koszty utrzymania spójności społecznej stale rosną. Z drugiej strony, gwałtowne zmiany technologiczne i większe wykorzystanie wiedzy stwarzają nowe możliwości dla rozwoju lokalnego i regionalnego, wymagając jednak dalszych inwestycji ze strony przedsiębiorstw, reorganizacji siły roboczej i produkcji, bardziej zaawansowanych umiejętności i usprawnień środowiskowych.

Wśród takich zmian i zawirowań regiony nadal kroczą bardzo różnymi ścieżkami. Niektóre regiony radzą sobie nieźle i napędzają wzrost. Inne odnoszą mniejsze sukcesy w zdobywaniu rynku i przyciąganiu dodatkowych form działalności gospodarczej.

Wiele terytoriów charakteryzujących się słabymi powiązaniami ze źródłami dobrobytu, dotkniętych migracjami i pozostających w tyle, jeżeli chodzi o infrastrukturę i prywatne inwestycje, ma trudności ze sprostaniem ogólnemu trendowi.

Nowe wzory osadnictwa, powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi oraz utrzymujące się lub pogłębiające zróżnicowania terytorialne generują nowe problemy. Jednocześnie władze centralne nie są już jedynym organizatorem polityki terytorialnej. Pionowy podział uprawnień pomiędzy różne szczeble rządowe wymaga ponownej analizy oraz decentralizacji zasobów finansowych, aby lepiej reagować na oczekiwania społeczeństwa i poprawić skuteczność stosowanej polityki. W tym kontekście władye publiczne muszą określić bieżące wyzwania, ocenić strategie realizowane w ostatnich latach i zdefiniować nowe opcje działania.

Odpowiadając na potrzebę analizy i rozpowszechnienia innowacyjnych strategii rozwoju terytorialnego i zarządzania rozwojem terytorialnym w bardziej systematyczny sposób, w 1999 roku OECD utworzyła Komitet Polityki Rozwoju Terytorialnego (TDPC), jako szczególne forum wymiany poglądów i debaty międzynarodowej. TDPC opracował szereg działań, w tym między innymi serię przeglądów krajowych. Badania te, tak jak niniejsze opracowanie, realizowane są zgodnie zestandardową metodologią i wspólnymi ramami koncepcyjnymi, umożliwiając państwom dzielenie się swoimi doświadczeniami oraz rozpowszechnianie informacji na temat dobrych praktyk. Celem serii przeglądów jest synteza, która pozwoli sformułować i spopularyzować zalecenia.

Podziękowania

OECD pragnie podziękować polskim władzom na szczeblu krajowym i regionalnym za współpracę i wsparcie udzielone w trakcie procesu przygotowania Przeglądu. Specjalne podziękowania należą się Panu Piotrowi Żuberowi, Dyrektorowi Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Polski oraz Panu Robertowi Dzierzgwie, Pani Lucynie Przybylskiej, Panu Stanisławowi Sudakowi, Panu Stanisławowi Bieniasowi i Pani Sylwii Nowak w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Specjalne podziękowania przekazujemy także Profesorowi Jackowi Szlachcie i Profesorowi Januszowi Zaleskiemu. OECD pragnie także podziękować polskim władzom w województwach dolnośląskim i lubelskim, a także władzom municypalnym Wrocławia i Lublina za gościnę i organizację misji OECD. Wyrażamy także wdzięczność za wsparcie ze strony delegacji polskiej przy OECD, w tym Jego Ekscelencji Ambasadorowi Woronieckiemu i Panu Stefanowi Kreciszowi.

Przegląd napisała i koordynowała pani Dorothée Allain-Dupré, pod kierownictwem Pana Mario Pezzini i Pana Roberto Villarreal. Znaczący wkład wniósł Pan François Bafoil, Senior Research Fellow CNRS w CERI (CNRS/Sciences Po). Pan Don Christiansen, starszy konsultant także przyczynił się do opracowania raportu. Ponadto w opracowaniu swój udział mieli Pan Sanchez-Reaza (analiza ekonometryczna i statystyczna rozdziału 1), Pan Patrick Dubarle (polityka innowacji), Pani Soo-Jin Kim, Pani Lee Mizell, Pani Claire Charbit i Pan Edouard Turkisch. Dziękujemy także za wkład i komentarze Panów Rafała Kierzenkowskiego i Andrzeja Kwiecińskiego

Równorzędne państwa analizujące (Koreę i Niderlandy) reprezentowali Pan Junghun Kim, Dyrektor Departamentu Badania Finansów Publicznych w Koreańskim Instytucie Finansów Publicznych i Pani Willy Bruinsma, Starszy Doradca w Ministerstwie Spraw Gospodarczych Niderlandów.

Edycji końcowego rękopisu dokonała Pani Doranne Lecercle. Przegląd do publikacji przygotowała Pani Sophia Katsira.

Profil Polski jako kraju

- **Obszar** (km kwadratowych): 312 679.
- **Ludność:** 38,2 mln mieszkańców (6. największa populacja w UE).
- **Forma państwowa:** państwo unitarne.
- **Struktura rządów:** republika parlamentarna.
- **Skład sejmu (izba niższa Parlamentu):** 460 posłów; skład senatu (izba wyższa Parlamentu): 100 senatorów; liczba partii politycznych w Sejmie: 6.
- Członek NATO (1999), OECD (1996), UE (2004).

Tendencje gospodarcze (2007)

- **PKB** (mld zł, ceny bieżące): 1 166,7.
- **PKB na mieszkańca** (USD, rynkowy kurs walutowy): 11 069.
- **Stopa bezrobocia** (% siły roboczej): 9,6.

Finanse publiczne

- **Saldo sektora finansów publicznych** (% PKB): –2,0.
- **Przychody sektora finansów publicznych** (% PKB): 40,4.
- **Wydatki sektora finansów finansów publicznych** (% PKB): 42,4.
- **Dług Skarbu Państwa** (na koniec roku, % PKB): 52,9.

Waluta

- **Jednostka monetarna**: złoty.
- **Jednostki walutowe w przeliczeniu na**: USD EUR – średnio: 2007: 2,7653 USD/3,7824 EUR – kwiecień 2008: 2,1859 EUR/3,4418 EUR.

Struktura terytorialna i instytucjonalna Polski

- W Polsce obowiązuje trójstopniowy system podziału administracyjnego: 2478 gmin, 379 powiatów (314 ziemskich i 65 grodzkich) i 16 województw.
- Na poziomie województwa uprawnienia administracyjne dzielone są pomiędzy wojewodę wyznaczanego przez rząd, wybierany w wyborach powszechnych sejmik województwa i marszałka wybieranego przez sejmik). Największe miasta z reguły posiadają status zarówno gminy jak i powiatu: 65 miast posiada status powiatu.

Nazwy 16 województw i ich stolic

Województwo	Stolica
Dolnośląskie	Wrocław
Kujawsko-pomorskie	Bydgoszcz[1]
	Toruń[2]
Lubelskie	Lublin
Lubuskie	Gorzów Wielkopolski[1]
	Zielona Góra[2]
Łódzkie	Łódź
Małopolskie	Kraków
Mazowieckie	Warszawa
Opolskie	Opole
Podkarpackie	Rzeszów
Podlaskie	Białystok
Pomorskie	Gdańsk
Śląskie	Katowice
Świętokrzyskie	Kielce
Warmińsko-mazurskie	Olsztyn
Wielkopolskie	Poznań
Zachodniopomorskie	Szczecin

[1] siedziba wojewody
[2] siedziba sejmiku województwa

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Spis treści

Ocena i zalecenia 14

Rozdział 1
Czynniki wzrostu oraz wyzwania dla rozwoju regionalnego 33
Wprowadzenie 34
1. Szybko rozwijająca się gospodarka oraz rosnące zróżnicowania regionalne 34
1.1. Jedna z najbardziej dynamicznych gospodarek w obszarze OECD 34
1.2. Główne wyzwania makroekonomiczne 39
1.3. Różne wymiary zróżnicowań terytorialnych w Polsce 40
2. Duże miasta: siły napędowe wzrostu 49
2.1. Policentryczne ramy miejskie: potencjalna siła rozwoju regionalnego 49
2.2. Wyższy wzrost i wyższa wydajność 51
2.3. Warszawa a inne duże miasta: zmniejszanie luki rozwojowej 54
2.4. Wyzwania stojące przed dużymi miastami 59
3. Tendencje i wyzwania dla rozwoju obszarów wiejskich 61
3.1. Duży i stabilny sektor rolniczy 61
3.2. Przeszkody w zakresie mobilności i dywersyfikacji obszarów wiejskich 66
4. Powszechne wyzwania dotyczące budowy konkurencyjnych regionów 69
4.1. Kapitał ludzki i innowacje 70
4.2. Infrastruktura transportowa 74
Przypisy 79
Załącznik 1 81
Aneks 1.A1 84
Aneks 1.A2 90

Rozdział 2
Ocena polityk na rzecz rozwoju regionalnego 93
Wprowadzenie 94
1. Szeroki zakres możliwości doskonalenia polityki rozwoju regionalnego 95
1.1. Od tradycyjnej polityki terytorialnej do bardziej dynamicznej polityki regionalnej 95
1.2. Zrównoważony *policy-mix* na rzecz rozwoju regionalnego 98
2. Planowanie przestrzenne i infrastruktura jako czynniki konkurencyjności 106
2.1. Słabości planowania przestrzennego 107
2.2. Rozwój transportu i planowanie strategiczne 113
2.3. Polityki rozwoju infrastruktury cyfrowej 121

3. Budowa konkurencyjnych regionów:
Kapitał Ludzki, Kapitał Społeczny i innowacje 124
3.1. Rozwój kapitału ludzkiego
Program Operacyjny Kapitał ludzki (2007-13) 124
3.2. Budowanie kapitału społecznego 129
3.3. Nowe priorytety w finansowaniu innowacji: regionalne strategie innowacji oraz sektor małych i średnich firm 135
4. Polityka rozwoju obszarów wiejskich 140
4.1 Przyjęcie bardziej terytorialnego podejścia do rozwoju wsi 141
4.2 Usuwanie przeszkód dla mobilności oraz wzmacnianie powiązań pomiędzy wsią i miastem 146
4.3. Wspieranie konkurencyjnych gospodarstw 147
4.4. Dywersyfikacja gospodarki wiejskiej oraz współpraca pomiędzy aktorami lokalnymi 150
5. Rozwój Polski Wschodniej oraz współpraca transgraniczna 155
5.1. Program makroregionalny dla wschodniej Polski 157
5.2. Sukcesy i porażki transgranicznych inicjatyw politycznych 159
Przypisy 162
Aneks 2.A1 167
Aneks 2.A2 168
Aneks 2.A3 169

Rozdział 3
Wykorzystanie polityki rozwoju regionalnego poprzez system wielopoziomowego zarządzania publicznego 171
Wprowadzenie 172
1. Polska na drodze do wielopoziomowego zarządzania publicznego w polityce rozwoju regionalnego 173
1.1. Długoterminowy proces decentralizacji w Polsce 173
1.2. Zwiększanie strategicznej roli województw 179
1.3. Wspieranie trwałego procesu decentralizacji na rzecz większego rozwoju regionalnego 182
2. Wzmocnienie współpracy na poziomie lokalnym i metropolitalnym 186
2.1. Zachęcanie do współpracy pomiędzy gminami 186
2.2. Dążenie do rządów metropolitalnych w Polsce 192
3. W kierunku zintegrowanej polityki terytorialnej na poziomie centralnym 197
3.1. Ścisłe przestrzeganie planu prac i realizacji zobowiązań długookresowych 197
3.2. Międzyresortowa koordynacja i arbitraż 200
3.3. Wzmocnienie koordynacji pomiędzy strategią rozwoju regionalnego a strategią rozwoju obszarów wiejskich 203
3.4. Wzmocnienie terytorialnego wymiaru polityki rozwoju obszarów wiejskich 206
4. Wzmacnianie kompetencji na poziomie samorządów lokalnych 209
4.1. Kompetencje programowe i zarządzające regionów 210

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

4.2. Poprawa współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym 212
4.3. Podniesienie potencjału kadrowego administracji publicznej na szczeblu lokalnym 217
5. Zwiększenie skuteczności oraz monitorowanie wykonania działań na rzecz rozwoju regionalnego 219
5.1. Uproszczenie struktur administracyjnych i regulacyjnych 219
5.2. Wzmocnienie rozliczania wyników realizacji 223
5.3. Efektywne wydatkowanie środków oraz kilkuletnie planowanie budżetu 228
Przypisy 230
Aneks 3.A1 236
Aneks 3.A2 237
Aneks 3.A3 238
Aneks 3.A4 239
Aneks 3.A5 241

Tabele

1.1. Ocena konkurencyjności portów morskich 78
1.A1.1. Rezultaty regresji OLS (pełna próba) 87
1.A1.2. Wyniki regresji WLS 89
2.1. Zmiany w planowaniu przestrzennym w krajach OECD 111
2.2. Szczegóły finansowania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, 2007-13 115
2.3. Rozbicie dotacji na transport w programach regionalnych (RPO), 2007-13 116
3.1. Organizacja terytorialna w Polsce 175
3.2. Główne cele wybranych porozumień na rzecz współpracy metropolitalnej 196
3.3. Polska: instytucje zarządzające polityką regionalną 201

Mapy

1.1. PKB na mieszkańca w województwach (2006) 43
1.2. Wzrost PKB w latach 1995-2005 (TL3, ceny stałe) 43
1.3. Miasta w Polsce 50
1.4. Typologia miast w Polsce opracowana dla celów Audytu miejskiego 50
1.5. Produkcja rolna brutto w 2006 roku (ceny stałe w 2005 roku) 64
2.1. Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce 98

Wykresy

1.1. Zmiany specjalizacji i zatrudnienie w Polsce (produkcja przemysłowa) 36
1.2. Wskaźnik migracji netto na 1 tys. mieszkańców 40
1.3. Roczne wskaźniki wzrostu (1992-2005) i współczynnik „Giniego" dysproporcji regionalnych (TL3) w krajach OECD 41
1.4 Udział województw (TL2) w tworzeniu PKB, 2005 42

1.5. PKB na mieszkańca i tempo wzrost w poszczególnych województwach (TL2) 44
1.6. Dysproporcje wewnątrzregionalne na obszarze OECD (PKB na mieszkańca), 2005 45
1.7. Dysproporcje wewnątrzregionalne w zakresie PKB na mieszkańca w obszarze OECD (odchylenie standardowe), 2005 46
1.8. Dysproporcje regionalne w OECD (współczynnik Giniego) 47
1.9. Analiza spójności regionalnej Polski (PKB na mieszkańca) 1995-2004 48
1.10. Wzrost gospodarczy i PKB na mieszkańca w polskich podregionach (TL3), 1995-2004 50
1.11. Udział w PKB według rodzaju regionu, 2004 52
1.12. Stopa wzrostu PKB uśredniona według rodzaju regionu, 1998-2003 (TL3) 52
1.13. PKB na mieszkańca według rodzaju regionu w Polsce (2005) 53
1.14. Czynniki objaśniające różnicę wzrostu w porównaniu do średniej krajowej 53
1.15. Porównanie wydajności pracy i wydajności wieloczynnikowej 54
1.16. PKB na mieszkańca w polskich obszarach miejskich w 2005 roku 55
1.17. Średnie roczne stopy wzrostu PKB na mieszkańca, 1995-2002 55
1.18. Rosnące dysproporcje w poziomie przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych 56
1.19. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne i kapitał ludzki w polskich regionach (2006) 57
1.20. Zmiany specjalizacji i poziomu zatrudnienia w województwie dolnośląskim 59
1.21. Wyrost cen nieruchomości mieszkaniowych w największych miastach 60
1.22. Ludność żyjąca na obszarach wiejskich 61
1.23. PKB na mieszkańca na obszarach wiejskich i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej w kierunku sektorów ekonomicznych II i III 66
1.24. Źródła dochodów ludności wiejskiej w Polsce, 1950, 1988 i 2002 67
1.25. Wykształcenie wyższe w grupie wiekowej 25-34 jako procent populacji w tej grupie wiekowej, 2005 lub ostatnie dostępne dane 70
1.26. Wykształcenie wyższe w polskich województwach 71
1.27. Działalność patentowa i kapitał ludzki według województw 73
1.28. Sieć drogowa w kilometrach na milion mieszkańców (2004) 75
1.A2.1. Zmiany w zakresie specjalizacji i zatrudnienie w województwie wielkopolskim 90
1.A2.2. Zmiany w zakresie specjalizacji i zatrudnienie w województwie śląskim 90
1.A2.3. Zmiany w zakresie specjalizacji i zatrudnienie w województwie mazowieckim 91
1.A2.4. Zmiany w zakresie specjalizacji i zatrudnienie w województwie małopolskim 91
2.1. Planowane alokacje funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności 2007-2013 99
2.2. Dystrybucja środków UE w rozbiciu na programy operacyjne 2007-13 104

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

2.3. Alokacja funduszy w rozbiciu na regionalne programy operacyjne (RPO) na lata 2007-13 104
2.4. Abonenci sieci szerokopasmowych w OECD, w rozbiciu na technologie, grudzień 2004 123
2.5. Priorytety w programie Kapitał Ludzki, 2007-13 125
2.6. Kształcenie osób dorosłych, bezrobocie i koszty jednostkowe w rozbiciu na województwa, 2003 129
2.7. Porównawcza alokacja całości funduszy publicznych (EAFRD plus fundusze krajowe) na czterech osiach rozwoju obszarów wiejskich i odpowiadających im programach (2007-13) 144
2.8. Alokacja funduszy na rozwój obszarów wiejskich 2007-13 w Polsce w miliardach euro 145
2.9. Rozwój wschodniej Polski: alokacja funduszy 2007-13 159
3.1. Udział samorządów lokalnych w ogólnych dochodach i wydatkach publicznych (2006) 176
3.2. Struktura dochodów samorządowych według rodzaju (2005) 177
3.3 Struktura wydatków samorządów lokalnych według rodzaju wydatków (2005) 181
3.4. Struktura wydatków samorządów lokalnych według głównych kategorii wydatków, jako procent wszystkich wydatków (2005) 183
3.5. Średnia wielkość gmin w wybranych krajach OECD 189
3.6. Dokonane płatności jako odsetek alokacji ZPORR na lata 2004-06 212
3.7. Absorpcja środków unijnych w nowych krajach członkowskich (czerwiec 2007) (% wykorzystanych środków) 220
3.8. Absorpcja środków z EFRR w nowych krajach członkowskich w latach 2004-06 (% wykorzystanych środków) 220
3.9. Absorpcja środków z EFRR oraz Funduszu Spójności 221

Ramki

1.1. Oddziaływanie funduszy UE na polską gospodarkę 38
1.2. Czynniki długoterminowe i uwarunkowania historyczne: utrzymujący się podział na wschód i zachód 41
1.3. Rozkład populacji miejskiej i „obszarów metropolitarnych” 49
1.4. Tendencje wzrostu w Katowicach i Łodzi 57
1.5. Wrocław: rozwój wiedzy 58
1.6. Rozważania statystyczne na temat zatrudnienia w rolnictwie w Polsce 62
1.7. Charakterystyczne cechy rolnictwa odziedziczonego po systemie komunistycznym 62
1.8. Polska a emigracja 72
2.1. Polskie specjalne strefy ekonomiczne 97
2.2. Wykorzystanie dotacji unijnych przez Irlandię 100
2.3. Priorytety rozwoju regionalnego w Polsce na lata 2007-13: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) Polski. 103
2.4. Polskie przepisy prawne regulujące rozwój przestrzenny 108

2.5.	Występujące w Polsce niedobory mieszkań w przystępnych cenach	110
2.6.	Oddolne inicjatywy na rzecz rozwoju metropolii	113
2.7.	Przypadek doliny rzeki Rospudy	119
2.8.	Nowa Zelandia i Puchar Świata w Rugby 2011	120
2.9.	Meksykański program Oportunidades	127
2.10.	Programy szkoleniowe w Dolinie Lotniczej	128
2.11.	Przykłady pozytywnych inicjatyw na rzecz innowacji na poziomie lokalnym, 2004-06	131
2.12.	Klastry rolnicze w Regionie Lubelskim	134
2.13.	Polska polityka innowacji	135
2.14.	Regionalne Strategie Innowacji: zestaw narzędzi dla francuskich władz lokalnych, 2007	137
2.15.	Sieć innowacji regionu Morza Bałtyckiego (BSR InnoNET)	137
2.16.	Schemat subsydiowania voucherów innowacyjnych w Niderlandach	138
2.17.	Priorytety w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) do Polski	140
2.18.	WPR i nowe reformy dotyczące jej sekcji rozwoju obszarów wiejskich (Filar 2)	143
2.19.	Polski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	145
2.20.	Meksykańska strategia mikroregionów	149
2.21.	Inicjatywa unijna LEADER+	152
2.22.	Przykłady obszarów wiejskich OECD aktywnie promowanych w zakresie turystyki	154
2.23.	Zaspokajanie zapotrzebowania na usługi publiczne na obszarach wiejskich	156
2.24.	Współpraca transgraniczna pomiędzy Polską i partnerami zachodnimi (Niemcami i Republiką Czeską)	161
2.25.	Euroregiony tworzone z sąsiadami wschodnimi	162
3.1.	Nowe polskie województwa utworzone w roku 1999	174
3.2.	Mechanizm wyrównawczy w krajach OECD	178
3.3.	Kontrakty wojewódzkie w Polsce	179
3.4.	Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu lokalnego w Polsce	188
3.5.	Różne formy współpracy w OECD	190
3.6.	Przykład SCOT (Schema de coherence territoriale: Schemat Spójności Terytorialnej) we Francji	191
3.7.	Różne formy zarządzania metropolitalnego w krajach OECD	193
3.8.	Francuskie contrat d'agglomeration	195
3.9.	Koordynacja polityki rozwoju regionalnego w krajach OECD: różne modele	198
3.10.	Mechanizmy proponowane w polskich NSRO w kwestii współpracy międzyresortowej	199
3.11.	System zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich w Finlandii	205
3.12.	Zintegrowane podejście do kwestii zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich w krajach OECD	206

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

3.13. Cele i instrumenty motywacyjne regionalnych programów innowacyjności w krajach OECD 208
3.14. Dolnośląski RPO 211
3.15. Przykład publicznego zaangażowania w procedurę planowania w krajach OECD 215
3.16. PPP i rozwój regionalny 216
3.17. Polityka szkoleń z zakresu zarządzania środkami unijnymi 218
3.18. Doświadczenia UE: Wspólnotowa rezerwa wykonania (2000-06) 226

Ocena i zalecenia

Polska - jedno z najszybciej rozwijających się państw członkowskich OECD, w którym rozwój regionalny zajmuje istotne miejsce w prowadzonej polityce

Średnia roczna stopa wzrostu Polski w okresie od 1995 do 2005 roku wyniosła ponad 4%, a wzrost PKB przekroczył 6% w latach 2006 i 2007, osiągając drugi najlepszy wynik wśród państw OECD. Polska zanotowała znaczny spadek bezrobocia, z 18% w 2005 roku do poniżej 10% na koniec roku 2007. Polska stanowi względnie udany przykład przejścia od gospodarki częściowo kierowanej przez państwo do gospodarki rynkowej opartej przede wszystkim na własności prywatnej, w której ponad 75% całkowitej produkcji wytwarza obecnie sektor prywatny. W krótkim okresie polska gospodarka uległa dywersyfikacji w kierunku usług (w szczególności usług dla przedsiębiorstw) oraz produkcji sektora przetwórczego wymagającej większego nakładu siły roboczej. Utrzymała swoją wysoką pozycję światowego lidera w przemyśle przetwórczym i wyspecjalizowała się w szybko rozwijających się sektorach, takich jak produkty farmaceutyczne i elementy elektroniczne. Polska stała się także bardzo atrakcyjną lokalizacją dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) i obecnie jest jednym z wiodących dziesięciu państw OECD pod względem przepływów FDI jako części PKB. Jej bezpośrednie inwestycje zagraniczne w okresie od 1996 do 2006 roku wzrosły z 2,9% do 4,1% PKB. Dzięki swemu położeniu geograficznemu – w sercu kontynentu europejskiego, w sąsiedztwie Białorusi, Czech, Niemiec, Litwy, Rosji, Słowacji i Ukrainy – Polska posiada potencjał, aby odgrywać strategiczną rolę pomiędzy Europą Zachodnią a Wschodnią, z Rosją i Azją oraz w rejonie Morza Bałtyckiego.

Jednak wzrost PKB nie rozkłada się równomiernie w całym kraju. Polska jest jednym z obszarów OECD o największych dysproporcjach terytorialnych mierzonych wielkością PKB na mieszkańca na poziomie TL3. Co więcej dysproporcje te zwiększają się od 1995 roku, ponieważ dynamika wzrostu skoncentrowana jest w określonych lokalizacjach. Wyróżnia się trzy grupy dysproporcji: i) stała przepaść pomiędzy Polską wschodnią a zachodnią, ii) przepaść pomiędzy Warszawą a resztą kraju, iii) rosnące dysproporcje wewnątrzregionalne, będące jednymi z największych w OECD, szczególnie w regionach Warszawy (mazowieckie), Poznania (wielkopolskie) i Krakowa (małopolskie), które wynikają w dużej mierze z rosnących zróżnicowań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi. Podobnie jak wiele państw OECD, Polska musi starać się osiągnąć odpowiednią równowagę pomiędzy wsparciem dla biegunów wzrostu a rozwojem regionów pozostających w tyle, przede wszystkim swoich wschodnich regionów peryferyjnych, które należą do najbiedniejszych w Unii Europejskiej.

Polska stanowi praktyczną ilustrację kraju, który korzysta z ogromnych możliwości związanych z polityką rozwoju regionalnego dzięki wysokiemu zaangażowaniu politycznemu na różnych poziomach rządów, a także bardzo silnego wsparcia finansowego ze strony Unii Europejskiej w latach 2007-2013 (67 mld EUR na politykę spójności), uzupełnianego znacznym wysiłkiem krajowym w zakresie współfinansowania. W ostatnich latach uwagę w dużym stopniu skoncentrowano na poprawie ilości i jakości fizycznej infrastruktury regionalnej (w szczególności transportowej). Od 2004 roku na znaczeniu zyskują także inwestycje w kapitał ludzki, innowacje i przedsiębiorczość. Niniejszy przegląd zaleca lepsze dostosowanie kombinacji różnych polityk (policy mix) do specyficznych potrzeb

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

różnych terytoriów, lepszą koordynację strategii rozwoju regionalnego i strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz opracowanie konkretnego podejścia do dużych obszarów miejskich. Zaleca się także przyjęcie przyszłościowej perspektywy służącej wzmocnieniu polskiego wielopoziomowego systemu zarządzania polityką rozwoju, ponieważ po 2013 roku większość polskich województw nie skorzysta w równym - co obecnie - stopniu z omocy zewnętrznej.

Rosnąca luka rozwojowa pomiędzy metropoliami a obszarami wiejskimi stanowi zasadnicze wyzwanie dla zrównoważonego rozwoju terytorialnego i niesłabnącej konkurencyjności

Biorąc pod uwagę wzrost PKB, najszybciej pogłębia się rozwarstwienie pomiędzy dużymi miastami a obszarami wiejskimi. Stopa wzrostu polskich obszarów miejskich była –w latach 1998-2003 - jedną z największych wśród państw OECD, za Irlandią, Koreą i Węgrami. Od 1995 roku odsetek obszarów miejskich w PKB kraju stale wzrasta, z kolei udział obszarów wiejskich i pośrednich maleje. Od kilku lat Warszawa jest jednym z najszybciej rozwijających się z wszystkich regionów metropolitarnych OECD. Ponadto obszary miejskie notują PKB na mieszkańca dwukrotnie wyższy niż średnia w obszarach w przeważającej mierze wiejskich. Zróżnicowanie pomiędzy Warszawą a średnią krajową wynosiło w 2005 roku 263%. Rola usług w gospodarce dużych obszarów miejskich wzrasta znacząco od połowy lat 90-tych XX wieku. Sektor ten oferuje możliwości zatrudnienia dla pracowników o bardziej różnorodnych umiejętnościach oraz przyciąga ludzi wykształconych i bezpośrednie inwestycje zagraniczne (przede wszystkim w Warszawie, Katowicach i Poznaniu). Obszary miejskie są o 20% bardziej wydajne (zarówno pod względem wydajności siły roboczej jak i wydajności wieloczynnikowej) niż przeciętne polskie podregiony. Wskazuje to na potrzebę wzmocnienia „efektów aglomeracji" w gospodarce w zrównoważony sposób, aby poprawić wzrost wydajności i transfer wiedzy. Duże obszary miejskie stoją także przed wyzwaniem związanym z zarządzaniem niekorzystnymi konsekwencjami bardzo wysokich stóp wzrostu, w tym szczególnie niekontrolowanym rozrastaniem się miast, który wynika z 10-20% wzrostu rocznego cen mieszkań obserwowanego od 2003 roku. Szczególnej uwagi, jeżeli chodzi o powiązania miejsko-wiejskie, wymaga rosnący napływ pracowników do i z dużych miast, zarówno pod kątem transportu jak i budownictwa mieszkaniowego.

Obszary wiejskie w mniejszym stopniu korzystają, jak dotychczas, z rozwoju gospodarczego Polski, a wiele obszarów wiejskich, w szczególności w Polsce Wschodniej, znalazło się w błędnym kole niewystarczającej atrakcyjności, słabego rozwoju infrastruktury i niskiego poziomu wykształcenia. Zaledwie 5,4% populacji mieszkającej na obszarach wiejskich posiada wykształcenie wyższe, w porównaniu z 17,5% na obszarach miejskich. Ogólnie rzecz ujmując, zatrudnienie w sektorze rolniczym utrzymuje się na wysokim poziomie (17% całkowitej siły roboczej), ale wydajność pracy jest niska, ponieważ rolnictwo wytwarza zaledwie 4,6% PKB. Rolnictwo jest rozdrobnione, głównie na małe i bardzo małe gospodarstwa. Ponad 60% polskich gospodarstw ma obszar poniżej 5 ha, a 34% poniżej 1 ha. Zauważalny jest istotny podział na wschód i zachód, gdyż 20% gospodarstw o powierzchni ponad 15 ha (znajdujących się w głównej mierze na zachodzie kraju) wytwarza 80% produkcji rolnej. Najważniejszym wyzwaniem dla słabo rozwiniętych obszarów wiejskich jest poprawa powiązań z obszarami miejskimi oraz dywersyfikacja gospodarki w kierunku działalności pozarolniczej. Wymaga to lepszego dostępu do edukacji, a także do kapitału i informacji oraz lepszej infrastruktury transportowej i telekomuni-

kacyjnej. Wyzwania stojące przed obszarami wiejskimi są wyzwaniami dla całego kraju, ponieważ bardziej zdywersyfikowana gospodarka wiejska i większą mobilność sektora rolniczego będą miały istotny wpływ na wielkość produkcji całej gospodarki.

Kolejne wyzwania dla rozwoju terytorialnego to promowanie przejścia do gospodarki opartej na wiedzy, usprawnienie infrastruktury transportowej oraz przyspieszenie rozwoju Polski Wschodniej

Chociaż część wyzwań dotyczy konkretnie obszarów miejskich lub wiejskich, potrzeba przyspieszenia przejścia do gospodarki opartej na wiedzy oraz poprawy infrastruktury transportowej odnosi się do wszystkich regionów.

- Słaba infrastruktura transportowa jest podstawową przeszkodą dla rozwoju gospodarczego. Posiada ona trzy najważniejsze słabości: i) rozwój dróg na funkcjonalną skalę w dużych miastach jest niewystarczający (brak obwodnic, złe połączenia z otaczającymi gminami), ii) połączenia pomiędzy dużymi miastami (stolicami województw) są słabe, iii) połączenia północ – południe nie są dobrze rozwinięte, ponieważ połączenia wschód – zachód miały priorytetowe znaczenie w dobie komunizmu. Podstawowa infrastruktura (drogi, kolej, porty morskie, lotnictwo) jest albo słabo rozwinięta albo w złym stanie i pilnie wymaga naprawy, modernizacji i rozbudowy. Przy zaledwie 663 km autostrad, Polska posiada najbardziej ograniczoną ich sieć w Europie. Na 10.000 mieszkańców przypada 94,8 km sieci drogowej (w UE25 średnia ta wynosi 145 km). Poza tym, chociaż polska sieć kolejowa jest trzecia co do wielkości w Europie, to jej wyposażenie jest przestarzałe.
- Wszystkie regiony muszą przyspieszyć przejście do gospodarki opartej na wiedzy, koncentrując się na rozwoju kapitału ludzkiego i innowacjach. Chociaż powszechność wyższego wykształcenia znacząco się poprawiła to, w 2004 roku odsetek ludności z wykształceniem wyższym nadal wynosił zaledwie 15,6% (średnia dla OECD: 25,2%). Istnieje znaczna przepaść pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi. Ponadto, od lat 90-tych XX wieku, znaczna część polskiego kapitału ludzkiego objęta była procesem emigracji, głównie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Poza Warszawą, Poznaniem i Wrocławiem, innowacje nie odgrywają jeszcze istotnej roli w rozwoju regionalnym, czego dowodzi na przykład względnie niska ilość przyznawanych patentów. Powiązania pomiędzy instytutami kształcenia wyższego (HEI) i centrami badawczymi a środowiskiem przedsiębiorców są słabe i nie tylko nie przyczyniają się do wzrostu liczby patentów, ale także generują względnie niewiele usprawnień procesów produkcyjnych lub wprowadzanych na rynek nowych produktów. W 2004 roku Polska wydała 0,58% PKB na prace badawczo-rozwojowe, tj. znacznie poniżej średniej dla OECD (2,3%). Na szanse przejścia do gospodarki opartej na wiedzy wpływa także ograniczony rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). W 2005 roku dostęp do internetu posiadało 23% polskich gospodarstw (29% miejskich i 11% wiejskich) w porównaniu z 43% średnio w UE.
- Wyzwania w zakresie wiedzy i infrastruktury są jeszcze większe w przypadku pięciu wschodnich województw zlokalizowanych wzdłuż wschodnich i północnych granic Polski, które notują najniższe stopy wzrostu i posiadają najmniejszy wkład w PKB (poniżej 3% każde). Podział Polski na wschód i zachód, często określany jako „Polska A" i „Polska B", okazał się w ciągu ostatnich dekad stosunkowo odporny na zmiany. Wolny rozwój regionów wschodnich jest przede wszystkim związany z dziedzic-

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

twem historycznym, przewagą działalności rolniczej w strukturze gospodarek regionów i jej niską wydajnością (30,2% całkowitego zatrudnienia pięciu województw) oraz peryferyjną lokalizacją, przy granicy słaborozwiniętych krajów (Ukraina i Białoruś). W przeciwieństwie do większości województw zachodnich, które w okresie od roku 2004 znacząco ograniczyły bezrobocie, stopa bezrobocia w województwach położonych przy granicy wschodniej stale wzrasta.

Rozwój regionalny jest jednym z priorytetów prowadzonej w Polsce polityki i korzysta ze wsparcia jednego z największych budżetów na ten cel wśród państw OECD

Częściowo pod wpływem Unii Europejskiej, rozwój regionalny stał się kluczowym aspektem prowadzonej w Polsce polityki. Przed rokiem 1999 polityka terytorialna Polski obejmowała przede wszystkim pomoc dla regionów przemysłowych, przechodzących restrukturyzację (na przykład rozwój specjalnych stref ekonomicznych po 1994 roku). Bardziej proaktywna polityka regionalna wyłoniła się po roku 2000 w wyniku dwóch blisko powiązanych procesów instytucjonalnych – utworzenia 16 polskich województw w 1999 roku wraz z sejmikiem oraz przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku, z którym wiązało się wsparcie z strony funduszy strukturalnych UE. Polityka regionalna UE (polityka spójności) pomogła stworzyć nowy kontekst dla polityk regionalnych, ponieważ województwa stały się elementami składowymi konkurencyjności na poziomie Europy i odpowiadają za wdrożenie regionalnych strategii rozwoju oraz środków UE. Od 2004 roku fundusze UE stanowiły większość budżetu Polski przeznaczonego na politykę regionalną, uzupełnianego znacznym współfinansowaniem krajowym (wymagane jest przynajmniej 15%). „Celem 1" tj. „nowozdefiniowanym celu „konwergencji" na lata 2007-2013 objęte są wszystkie regiony, chociaż region Warszawy (województwo mazowieckie) przekroczył próg 75% średniego PKB na mieszkańca w UE. Polskie województwa otrzymają w związku z tym, w latach 2007-2013- 67,3 mld EUR z funduszy spójności. Stanowi to 20% całkowitych funduszy spójności i czyni Polskę odbiorcą największej w historii UE pomocy w ramach polityki spójności. Kwoty te uzupełniają środki, jakie Polska otrzyma w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (16,5 EUR). Wraz z 22,4 mld EUR ze źródeł krajowych, Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-15 przewiduje całkowite finansowanie w wysokości 108 mld EUR. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego utworzono w 2005 roku w celu koordynacji polityk i funduszy UE, sygnalizując w ten sposób zaangażowanie polityczne na rzecz poprawy rozwoju terytorialnego i wielosektorową koordynację.

Proces uczenia się jest bardzo szybki, chociaż Polska miała malo czasu na stworzenie ram regionalnej polityki rozwoju z powodu ograniczeń czasowych związanych z absorpcją środków UE (zasada N+2). Polska korzysta z doświadczeń innych państw UE. W 2004 roku Polska przyjęła zrównoważoną *policy mix* na rzecz rozwoju regionalnego współfinansowanego z funduszy strukturalnych UE ukierunkowanego na rozwój infrastruktury, kapitału ludzkiego, innowacji i obszarów wiejskich. W latach 70-tych i 80-tych XX wieku 80% środków w ramach polityki spójności w UE przeznaczano na inwestycje infrastrukturalne, ale strategie opracowane przez Polskę na lata 2004-06 i obecnie na lata 2007-13 są bardziej zrównoważone. Polskie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-13 przewidują, że 41% funduszy UE zostanie wydanych na rozwój infrastruktury, 14% na kapitał ludzki, 10% na innowacje, 3% na rozwój Polski Wschodniej. 25% środków jest zdecentralizowane i zarządzane bezpośrednio przez regiony, w celu fi-

nansowania ich własnych strategii rozwoju. Polskie NSRO w znacznym stopniu odzwierciedlają priorytety polityki regionalnej UE, kładąc nacisk na tak zwane cele lizbońskie (tj. działania zorientowane na wzrost: innowacji, kapitał ludzki, inteligentne systemy transportowe, transport wielomodułowy, ochrona środowiska itp.). W praktyce 64% środków przeznaczono na wydatki związane ze Strategią Lizbońską, co stanowi jeden z najwyższych wskaźników wśród dziesięciu nowych państw członkowskich UE. Ministerstwo Rolnictwa także posiada odrębną strategię rozwoju obszarów wiejskich. Zrównoważona polityka rozwoju przyjęta na poziomie rządu centralnego stwarza wyzwanie dla efektywnej, wielosektorowej koordynacji różnych filarów oraz dla dostosowania *policy mix* do różnych potrzeb terytorialnych.

Województwa uzyskują coraz większe uprawnienia w zakresie realizacji swoich własnych strategii rozwoju regionalnego

Chociaż rząd centralny odgrywa najważniejszą rolę w procesie projektowania strategii rozwoju regionalnego i programowania wykorzystania funduszy UE, polskie województwa odgrywają coraz większe znaczenie. Polska wprowadziła dalekosiężny proces decentralizacji, szczególnie w porównaniu do pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Od 1990 roku gminy posiadają znaczny zakres odpowiedzialności i duże budżety, z kolei województwa utworzone w roku 1999 coraz częściej pełnią rolę partnerów strategicznych dla władz centralnych i samorządów, decydując o priorytetach rozwoju lokalnego i wykorzystaniu funduszy unijnych. Kontrakty wojewódzkie, częściowo wzorowane na francuskich kontraktach pomiędzy państwem a regionami, wprowadzone w Polsce w 2001 roku pomogły w promowaniu dialogu pomiędzy województwami a państwem. Tego typu kontrakty są współfinansowane przez rząd centralny i samorządy w celu realizacji inwestycji w infrastrukturę transportową, edukację, turystykę i opiekę zdrowotną.

W 1999 roku utworzono także 379 powiatów (314 powiatów ziemskich i 65 grodzkich) o roli bardziej ograniczonej niż województwa i gminy. W ich gestii leżą przede wszystkim szkoły średnie i publiczna służba zdrowia. Po niemal dekadzie swojego istnienia zdecentralizowany system polityczny postrzegany jest jako sukces, nawet pomimo nadal utrzymujących się istotnych wyzwań. Starania Polski zmierzające ku utworzeniu właściwego systemu struktur regionalnych przyczyniły się do łatwiejszej absorpcji i alokacji zasobów unijnych i krajowych przeznaczonych na rozwój regionalny poprzez poprawę artykulacji odgórnych i oddolnych inicjatyw rozwoju regionalnego.

Na lata 2007-13 jedna czwarta funduszy spójności UE została zdecentralizowana, a 16 województw pełni rolę instytucji zarządzających, odpowiedzialnych za opracowanie i wdrożenie regionalnych programów operacyjnych (RPO). Jest to kolejny krok w kierunku zwiększonej decentralizacji, ponieważ w latach 2004-06 decyzje w sprawie alokacji środków UE podejmowano wyłącznie na poziomie centralnym w ramach „Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego". W sumie, województwa odpowiadają obecnie za zarządzanie 24,6% funduszy spójności, tj. ponad 16 mld EUR. Ponadto Program Operacyjny „Kapitał ludzki" (14% finansowania) jest w znacznym stopniu zregionalizowany. W sumie, około 34% środków na lata 2007-13 w Polsce jest zdecentralizowanych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dostarcza wytyczne dla województw w zakresie opracowania RPO, zalecając, aby przynajmniej 40% wydatków przeznaczono na cele lizbońskie. Na koniec 2007 roku 24% całkowitego finansowania RPO przeznaczono na projekty związane z innowacjami

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

i przedsiębiorczością, a 25% na projekty dotyczące infrastruktury transportowej. Województwa powinny opracować zintegrowane podejście w większym stopniu określające miejsca, w których interwencje polityki spójności będą najbardziej właściwe i pożądane, unikając wyrywkowego wyboru.

Planowane są duże inwestycje w infrastrukturę transportową, należy jednak zwrócić większą uwagę na analizę kosztów i korzyści, potrzeby wewnątrzregionalne i wyzwania środowiskowe

W Polsce pierwszym priorytetem *policy mix* w ramach strategii rozwoju regionalnego, zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym, jest rozwój infrastruktury transportowej. Jest to priorytet zarówno dla Polski jak i Unii Europejskiej mający na celu poprawę mobilności siły roboczej, która pozostaje daleko w tyle za większością pozostałych państw OECD, poprawę powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, usprawnienie dostępności międzynarodowej oraz dostępu do rynków wschodnich. Program „Infrastruktura i środowisko", opracowany przez Polskę i współfinansowany z funduszy UE, jest największym z programów finansowanych do tej pory przez Komisję Europejską (28 mld EUR). 20 mld EUR przeznaczono na rozwój transportu, a pozostałe priorytety obejmują zarządzanie wodą i ściekami. Polska przeznaczy na ten program ponadto 9,6 mld EUR ze środków krajowych. Biorąc pod uwagę ograniczone ramy czasowe związane z absorpcją środków unijnych, jego realizacja stanowi poważne wyzwanie. Ponadto mistrzostwa Europy w piłce nożnej, które Polska będzie współorganizować (wraz z Ukrainą) w 2012 roku, nakładają dodatkowe ograniczenie czasowe na wiele projektów inwestycyjnych. Ostrożne zarządzanie inwestycjami infrastrukturalnymi będzie miało decydujące znaczenie dla jak najlepszego wykorzystania tak ogromnych sum. Polska musi działać ostrożnie, aby uniknąć różnych przeszkód, które mogą zagrozić wdrożeniu, takich jak niedoskonałe planowanie przestrzenne, ograniczenia makroekonomiczne lub niedobór pracowników w przemyśle budowlanym. Poza tym wszystkie poziomy zarządzania muszą pamiętać, że infrastruktura sama w sobie nie stwarza warunków dla długoterminowej konkurencyjności. Inwestycje transportowe wywierają dwojaki wpływ na gospodarki regionów – z jednej strony poprawiają one dostęp do bardziej odległej siły roboczej i bardziej odległych rynków towarowych, z drugiej zaś zwiększają konkurencję na lokalnych rynkach. W związku z powyższym, budując infrastrukturę, należy przyjąć strategie poprawy lokalnej konkurencyjności, z uwzględnieniem edukacji, wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, technologii, dostarczenia dóbr publicznych itp., szczególnie w województwach wschodnich.

Od roku 2004 polityka transportowa koncentruje się przede wszystkim na rozwoju dróg (ekspresowych, autostrad, dróg krajowych). Podstawowym priorytetem jest utworzenie powiązań pomiędzy najważniejszymi ośrodkami miejskimi, w szczególności 16 stolicami województw. Chociaż dostęp do stolic województw ma istotne znaczenie dla ułatwienia mobilności pracowników i towarów oraz z przyczyn politycznych i społecznych, należy uważać, aby nie skupiać się na połączeniach pomiędzy miastami ze szkodą dla poprawy słabo rozwiniętych powiązań pomiędzy dużymi miastami i otaczającymi je gminami. Większe inwestycje w drogi regionalne/metropolitarne, w tym obwodnice, które nie istnieją w większości miast, nawet w Warszawie, mogą generować istotne efekty ekonomiczne. Ponadto należy jeszcze znaleźć - przede wszystkim na dużych obszarach miejskich - prawidłową równowagę pomiędzy drogami a transportem publicznym,. Na miejski transport publiczny przeznaczono zaledwie 13,9% alokacji na poziomie cen-

tralnym (w porównaniu z 51% dla dróg) i 4,7% w Regionalnych Programach Operacyjnych, co oznacza, że nadano mu relatywnie niski priorytet. Co więcej uprzednio dobrze rozwinięta sieć transportu publicznego w Polsce niszczeje w ostatnich dziesięciu latach w wyniku nieprawidłowego planowania przestrzennego i ograniczonych inwestycji ze strony samorządów. W swoich planach regionalnych władze centralne i lokalne powinny starannie ocenić – na tle innych form transportu- korzyści ekonomiczne wynikające z inwestowania w nowe drogi..

W sumie, analizy kosztów i korzyści proponowanych inwestycji w infrastrukturę transportową wydają się być zbyt mało systematyczne. W związku z niedoskonałością tego typu analiz trudno jest ustalić priorytety w zakresie różnych inwestycji i form transportu. Nie określono dokładnych celów długoterminowych, a ogólne ramy przestrzenne rozwoju transportu (po 2013 roku) nie zostały opracowane. Poza tym wiele drogowych projektów inwestycyjnych jest sprzecznych z programem UE „Natura 2000", który obejmuje 18% terytorium Polski, ponieważ wiele z zatwierdzonych drogowych projektów inwestycyjnych nie omija obszarów chronionych. Może istnieć prawie 100 potencjalnych stref konfliktowych. Istnieje ryzyko, że płatności za programy i projekty, które mają być finansowane w latach 2007-13, zostaną zablokowane. Sytuację taką wywołała opieszałość Polski w wypełnianiu strategicznych ocen środowiskowych dla wszystkich projektów. Istotne jest, aby zapewnić zgodność polskiego prawa środowiskowego z prawem UE oraz właściwie ocenić oddziaływanie środowiskowe wszystkich projektów.

Istnieje także zagrożenie, że projekty będą realizowane przy maksymalnych kosztach, szczególnie biorąc pod uwagę rosnącą cenę materiałów (głównie stali i cementu) oraz niedobór siły roboczej w przemyśle budowlanym w związku z emigracją. Uwzględniając naciski inflacyjne, krótki czas absorpcji środków staje się jeszcze większym wyzwaniem. Przy wzroście stóp procentowych, które mają niekorzystny wpływ na eksport i inwestycje prywatne, Polska musi minimalizować ryzko wypierania inwestycji publicznych w krótkim okresie. Należy podjąć dodatkowe kroki w celu zmniejszenia nacisków makroekonomicznych, tj. na przykład rozwiązania mające na celu zwiększenie podaży siły roboczej w przemyśle budowlanym, dalsze ułatwienie dostępu do rynku pracy dla obcokrajowców oraz intensyfikację konkurencji nie tylko pomiędzy lokalnymi firmami budowlanymi, ale także z firmami międzynarodowymi, poprzez lepszą regulację i usprawnioną procedurę przetargową w zakresie robót publicznych.

Niedoskonałości planowania przestrzennego stanowią przeszkodę dla rozwoju infrastruktury

Niezadowalająca skala planowania przestrzennego stwarza problemy dla rozwoju infrastruktury, szczególnie transportowej i mieszkaniowej. Chociaż gminne plany zagospodarowania przestrzennego są z zasady wymagane przez prawo, wiele samorządów nie stosuje prawidłowych systemów planowania. Zaledwie 20% terytorium kraju objęte jest planami zagospodarowania przestrzennego, które jednak koncentrują się na granicach administracyjnych bardziej niż na obszarach funkcjonalnych i rzadko uwzględniają współpracę pomiędzy gminami. Wyższe szczeble władz (województwo, rząd centralny) nie są w stanie egzekwować wykonania decyzji strategicznych. W związku z tym plany nie odgrywają wystarczającej roli w procesie koordynacji i nadawania strategiom wymiaru przestrzennego. Brak właściwych i funkcjonalnych planów zagospodarowania przestrzennego ma niekorzystny wpływ zarówno na obszary miejskie jak i wiejskie. W dużych miastach uniemożliwia on rozwój zintegrowanych sieci transportowych i przyczynia się

do gwałtownego wzrostu wykorzystania samochodów ze szkodą dla transportu publicznego, zwiększając tym samym zatory drogowe i zanieczyszczenie. Spowalnia także rozwój budownictwa mieszkaniowego, w sytuacji gdy Polska musi obecnie stawić czoła niedoborowi wynoszącemu 1 milion mieszkań, szczególnie w odniesieniu do budownictwa socjalnego, co także zmniejsza mobilność siły roboczej i wzmacnia rosnące niekontrolowane rozrastanie się miast. Słabe plany zagospodarowania przestrzeni mają również negatywny wpływ na obszary wiejskie. Wraz z rosnącą ceną ziemi od momentu przystąpienia do UE gminy wiejskie bardziej spekulują ziemią, zamiast opracować strategiczną, długoterminową wizję jak najlepszego jej wykorzystania.

Należy skupić się na zasobach endogenicznych i postrzegać innowacje w szerokim tego słowa znaczeniu

Drugim istotnym wymiarem *policy mix* w sferze polityki rozwoju regionalnego jest koncentracja na kapitale ludzkim, innowacjach i przedsiębiorczości. Chociaż rozwój infrastruktury poprawi dostępność i mobilność, będące istotnymi warunkami wstępnymi rozwoju regionalnego, podniesienie długookresowej konkurencyjności wymagać będzie przede wszystkim zwrócenia uwagi na zasoby endogeniczne, tj. rozwój kapitału ludzkiego i innowacje. Wyzwaniem dla Polski i jej województw jest postrzeganie innowacji w szerszym znaczeniu tego słowa – nawet jeżeli cele lizbońskie są bardzo szerokie, w niektórych przypadkach istnieje ryzyko ich zbyt wąskiej interpretacji poprzez skupienie się głównie na przykład na badaniach i rozwoju technologicznym. Wybór taki może okazać się nieodpowiedni dla wszystkich województw, biorąc pod uwagę ich różne aktywa i potrzeby. Istotne jest, aby skorygować programy i strategie zgodnie z dogłębną oceną potrzeb regionalnych i lokalnych oraz rozumieć cele lizbońskie jako wszelkiego rodzaju działania usprawniające transfer wiedzy (np. edukacja, wsparcie dla sektorów średnich technologii lub transfer wiedzy w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw). Celem jest opracowanie właściwej *policy mix* określającej miejsca, gdzie interwencje polityki spójności będą najbardziej właściwe i pożądane dla różnego rodzaju terytoriów, tak aby skonsolidować lokalne i regionalne systemy innowacyjne. Jest to ogromne wyzwanie, ale warunki sprzyjają zmianom, dzięki rosnącemu zrozumieniu ze strony administracji polskiej, że innowacje są istotne dla przyszłego wzrostu gospodarczego oraz że województwa będą odgrywały decydującą rolę.

Opracowanie regionalnych strategii innowacyji (RSI) przez województwa pomogło im określić posiadane aktywa i istniejące wyzwania. Jednak, poza kilkoma wyjątkami, strategie te mogłyby lepiej koncentrować się na przewagach komparatywnych regionów, oraz dyskusji z podmiotami sektora prywatnego od wczesnych etapów procesu. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego mogłoby pomóc województwom w opracowaniu regionalnych strategii innowacji przy użyciu specjalnych narzędzi analitycznych i metodologicznych. Na przykład Francja opracowała ostatnio zestaw narzędzi, który ma pomóc regionom w opracowaniu swoich strategii innowacyjnych.

Priorytetem musi być rozwój kapitału ludzkiego

Rozwój kapitału ludzkiego stanowi kluczową zmienną wyjaśniającą w odniesieniu do konkurencyjności i zróżnicowań regionalnych. Niższy poziom wykształcenia populacji wiejskiej ogranicza mobilność siły roboczej i przyczynia się do niewłaściwej dywersyfikacji gospodarczej. Na obszarach wiejskich priorytetem jest zwiększenie odsetka dzie-

ci korzystających z edukacji przedszkolnej, ponieważ na obszarach wiejskich zaledwie 18% dzieci w wieku od 3 do 5 lat chodziło w roku szkolnym 2004-05 do przedszkoli, w porównaniu z 55% w miastach. Powszechna przepaść pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi pod względem dostępu do edukacji przedszkolnej w Polsce ma niekorzystny wpływ na pracę kobiet, ich udział w rynku pracy oraz ogólny poziom wykształcenia dzieci wiejskich, biorąc pod uwagę powiązania pomiędzy edukacją przedszkolną a wyższym wykształceniem. Jako model w Polsce służyć mógłby meksykański program Oportunidades, który łączy wsparcie dla rodzin z obowiązkiem posyłania dzieci do szkoły i zapewnieniem opieki zdrowotnej. Istotne jest także ułatwienie dostępu studentów z obszarów wiejskich do studiów wyższych, ponieważ narażeni są oni na poważne przeszkody finansowe. Poza tym, aby pomóc w lepszym dopasowaniu potrzeb rynku pracy i podaży studentów, lokalne agencje zatrudnienia powinny być ściślej związane z instytucjami edukacyjnymi średniego i wyższego szczebla. Pozwoli to im na udzielanie odpowiednich informowacji młodym ludziom oraz lepsze dopasowanie podaży i popytu na tym rynku. Ponadto, istotnym priorytetem jest poprawa oferty szkoleń dla dorosłych, poza szkoleniem wstępnym, szczególnie w regionach o wysokim bezrobociu, które notują także najniższą skalę szkoleń dla dorosłych (np. województwa warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie). Kolejnym poważnym wyzwaniem dla Polski jest zatrzymanie uzdolnionych pracowników, uwzględniając skalę emigracji od 2004 roku, nawet jeżeli pojawiają się ostatnio oznaki jej spowolnienia. Niedobór pracowników jest szczególnie uciążliwy w sektorze zdrowotnym i budowlanym, ale także zauważalny w sektorze usług w dużych miastach (Poznań, Wrocław, Kraków itd.).

Należy zwrócić uwagę na dyfuzję wiedzy i jej wykorzystania przez małe i średnie przedsiębiorstwa, zwiększenie „efektu rozlania" wiedzy związanej z bezpośrednimi inwestycjmi zagranicznymi, a także większe zaangażowanie uniwersytetów w badania mogące mieć zastosowanie rynkowe i przydatne dla sektora przemysłowego

Podobnie jak w wielu państwach OECD, dyfuzja wiedzy i jej wykorzystanie przez małe i średnie przedsiębiorstwa nie osiągają optymalnego poziomu, mimo że przedsiębiorstwa takie odgrywają decydującą rolę w obszarze innowacji. Polskie małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią ponad 99% wszystkich przedsiębiorstw (45,9% całkowitego poziomu zatrudnienia), a 95% z nich to mikroprzedsiębiorstwa (mniej niż dziesięciu pracowników). Liczba małych i średnich przedsiębiorstw wzrosła od 1990 roku o 330%. Taki poziom przedsiębiorczości może stanowić cenny bodziec dla innowacji, jeżeli spełnione zostaną inne niezbędne warunki, takie jak: umiejętność absorbowania wiedzy i technologii, właściwe powiązania pomiędzy ośrodkami badawczo-rozwojowymi i uniwersytetami a małymi i średnimi przedsiębiorstwami oraz pomoc finansowa dla innowacji. Wydaje się, że podstawowym wyzwaniem jest ułatwienie dostępu do informacji i finansowania zewnętrznego oraz usprawnienie pomocy doradczo-konsultacyjnej. Chociaż dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do informacji poprawił się w stosunku do stanu istniejącego w 2004 r., mniej niż 0,5% z nich skorzystało z funduszy UE (w 2007 roku). Małe i średnie przedsiębiorstwa nie odgrywają istotnej roli w zakresie funduszy związanych z innowacjami jako takimi, ponieważ zapotrzebowanie na unijne środki przeznaczone na innowacje zgłaszają przede wszystkim duże firmy, szczególnie byłe przedsiębiorstwa

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

państwowe.

Priorytetem na lata 2007-13 jest doprowadzenie do większego zaangażowania małych i średnich przedsiębiorstw w innowacje oraz minimalizacja zarówno luki w dostępie do informacji jak i „zawodności rynku". Wymaga to na przykład stworzenia – w ramach lokalnych systemów produkcyjnych - agencji lub „brokerów" specjalizujących się w usługach pomocy dla sektorów. Przykładowo, bony na wiedzę odniosły sukces w szeregu państw (np. w Niderlandach, we Włoszech) i Polska mogłaby rozważyć ich wprowadzenie. W sektorze szkolnictwa wyższego należałoby prowadzić więcej prac badawczo-rozwojowych zorientowanych na zaspokojenie potrzeb rynkowych, w tym sektora przemysłu. Malejące znaczenie przemysłu w finansowaniu badań na szczeblu szkolnictwa wyższego (11,4% w 1994 r. i zaledwie 6,3% w 2003 r.) jest tendencją, którą należy odwrócić. Deregulacja części działalności uniwersytetów także ułatwiłaby współpracę z sektorem biznesu, ponieważ przepisy nie pozwalają przedstawicielom tego sektora na zasiadanie w radach uniwersyteckich.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mogą odegrać istotną rolę w procesie poprawy konkurencyjności lokalnych firm oraz wzrostu zatrudnienia i wykorzystywania zagranicznych innowacji i metod. Od początku 2000 roku wartość inwestowanego kapitału zagranicznego typu greenfield stale wzrasta (58% w 2004 r. z 37% w 2002 r.), co znajduje odzwierciedlenie w transferach technologii oraz podwyższeniu poziomu zatrudnienia (ponad 200.000 nowych stanowisk pracy), przede wszystkim w przemyśle przetwórczym, głównie w specjalnych strefach ekonomicznych, które będą funkcjonowały do 2015-17 roku. Wzrasta poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce w sektory zaawansowane technologicznie lub tak zwane sektory wschodzące. Chociaż, jest zbyt wcześnie, aby oceniać taką politykę, notowane trendy są zachęcające – ostatnio w Polsce swoje ośrodki badawczo-rozwojowe otworzyło ponad 30 wielonarodowych przedsiębiorstw. Strategie mające na celu przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych muszą stawić czoła dwóm podstawowym wyzwaniom. Pierwszym z nich jest fakt, że strategie te wydają się niedoceniać znaczenia jakie w procesie decyzyjnym międzynarodowych inwestorów związanym z wyborem konkretnych obszarów odgrywa dostępność wysokiej jakości podwykonawców. Po drugie, aby przyciągnąć bezpośrednie inwestycje zagraniczne, konieczne jest by mechanizmom stosowanym przez władze centralne, towarzyszyło - szczególnie w regionach wschodnich - lepsze wsparcie inwestorów na poziomie lokalnym.

Rozwój obszarów wiejskich – restrukturyzacja rolnictwa i dywersyfikacja w kierunku działalności pozarolniczej – jest jednym z zasadniczych elementów oglnej narodowej strategii rozwoju

Rozwój obszarów wiejskich jest kolejnym podstawowym priorytetem polskiej polityki rozwoju. Przedmiotowa strategia na lata 2007-13 została opracowana niezależnie od NSRF, ponieważ fundusze UE przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich są oddzielone od funduszy spójności. Polska stoi przed podwójnym wyzwaniem związanym z koniecznością koncentracji na rozwoju obszarów wiejskich wykraczającym poza rolnictwo, biorąc pod uwagę niską wydajność siły roboczej w rolnictwie oraz spadek rolnictwa w udziałach dochodów ludności wiejskiej (20% w 2002 r. w porównaniu do 72% w 1950 r.), przy jednoczesnej modernizacji rolnictwa poprzez ograniczenie liczby małych gospodarstw. Powolny proces restrukturyzacji wynika z faktu, że większość małych gospodarstw jest w stanie przetrwać produkując poniżej minimum potrzebnego do zaspokojenia własnych

potrzeb. Większość rolników prowadzi dodatkową działalność i otrzymuje emerytury, które wystarczają nawet większym (wielopokoleniowym) gospodarstwom domowym. Tego typu świadczenia, wraz z pomocą dla małych gospodarstw, oddziaływają negatywnie na wysiłki mające na celu zarówno przekształcenie rolnictwa oraz podniesienie wydajności, jak i zwiększenie mobilności siły roboczej z rolnictwa do bardziej wydajnych zajęć na obszarach wiejskich lub miejskich. Obecny napływ ogromnych funduszy unijnych, wzrost dopłat bezpośrednich dla rolników oraz wzrost dochodów rolników w wyniku rosnących cen światowych stwarzają możliwość zmiany systemu świadczeń socjalnych dla rolników. Należy zapewnić, aby fundusze dostępne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej były w większym stopniu powiązane z modernizacją oraz wzrostem wydajności, w szczególności w przypadku małych gospodarstw rolnych w południowo-wschodniej Polsce.

Współpraca pomiędzy rolnikami, firmami eksportowymi, inwestorami zagranicznymi i organami państwowymi ma pozytywny wpływ zarówno na rolnictwo, jak i pozostałe sektory gospodarski wiejskiej. Klastry wiejskie (klastry żywnościowe i drzewne) w województwie lubelskim są dobrym przykładem współpracy pomiędzy podmiotami państwowymi a prywatnymi. Należy silnie wspierać strategie mające na celu poprawę współpracy pomiędzy lokalnymi uczestnikami rynku, takie jak LEADER+. Istnieje szereg, dotychczas niezbyt dobrze wykorzystywanych, możliwości dywersyfikacji gospodarki na obszarach wiejskich w Polsce. Należą do nich: turystyka, leśnictwo, usługi dla mieszkańców obszarów wiejskich, produkcja energii oraz potrzeby mieszkaniowe. Od 2000 roku odpływ netto ludności z terenów miejskich do wiejskich, przede wszystkim w pobliżu dużych miast, stwarza możliwość zatrudnienia w nowych dziedzinach usług. Potencjał turystyki jest niewykorzystany częściowo z powodu ograniczonej dostępności oraz słabej infrastruktury turystycznej, ale także dlatego, że miasta (takie jak Białystok, Lublin i Rzeszów), które mogłyby promować okoliczne zasoby przyrodnicze nie czynią tego w wystarczającym zakresie. Regiony wschodnie Polski są jednymi z najlepiej zachowanych w UE stanowią 38,4% rezerwatów przyrody w UE.

Deklaracje polityczne polskich władz wyraźnie odzwierciedlają pragnienie modernizacji rolnictwa i poprawy dywersyfikacji obszarów wiejskich, jednakże główne kierunki prowadzonej polityki są już mniej czytelne. Mniej niż 5% budżetu przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-13 przyznano na program LEADER, podczas gdy w przypadku Hiszpanii, Portugalii, Holandii i Irlandii planuje się, że udział ten będzie dwa razy większy. Ponadto strategia rozwoju obszarów wiejskich nie została wyraźnie sformułowana w ramach strategii rozwoju regionalnego i brakuje jej silnego terytorialnego wymiaru. Zamiast 16 programów regionalnych istnieje jeden centralny program operacyjny dotyczący rozwoju obszarów wiejskich. Poza tym województwa nie odgrywają żadnej roli w procesie wdrażania strategii rozwoju obszarów wiejskich, gdyż odpowiada za to centralna Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ponieważ wyzwania stojące przed regionami wiejskimi różnią się znacząco na różnych obszarach kraju, należy efektywnie zająć się problemem różnorodności potrzeb regionów wiejskich poprzez przyjęcie szerokiego, wielosektorowego podejścia określającego - w odniesieniu do koordynacji działań wielu agencji - gdzie interwencje polityki spójności będą najbardziej właściwe i pożądane. Fakt, że strategie rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego są odrębnymi dokumentami stwarza wyzwania związane z zarządzaniem na poziomie centralnym i wojewódzkim.

Wyzwaniem pozostaje wdrożenie strategii określającej, gdzie interwencje polityki spójności będą najbardziej właściwe i pożądane, w odróżnieniu do stosowania jednego „uniwersalnego" rozwiązania

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Ogólny charakter *policy mix* w zakresie rozwoju regionalnego pokazuje, że – mimo poprawy koordynacji międzyministerialnej – nadal należy wprowadzić wielosektorową strategię indywidualnie dostosowaną do różnorodnych potrzeb terytorialnych. Do tej pory istnieje jedynie ograniczona liczba narzędzi poprawy wymiaru terytorialnego strategii sektorowych. Poza programem Rozwoju Polski Wschodniej (3% środków ogółem), programom centralnym brakuje silnego zorientowania na miejsca wymagające uwagi. Chociaż NSRO nadają wiodącą rolę dużym miastom, nie wdrożono jeszcze żadnej polityki metropolitarnej ani konkretnych narzędzi usprawniających współpracę metropolitarną i powiązania pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi. Właściwe strategie określające, gdzie interwencje polityki spójności będą najbardziej właściwe i pożądane, wymagają odpowiedniej skali planowania oraz odpowiedniego horyzontu czasowego, ale do tej pory planowanie ogranicza się do granic administracyjnych gmin; należy też wprowadzić wieloletnie planowanie budżetowe. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w coraz większym stopniu musi zachęcać do wprowadzania, w miejsce jednej uniwersalnej polityki, zróżnicowanego podejścia terytorialnego - któremu będą towarzyszyć odpowiednie bodźce - określającego, gdzie interwencje polityki spójności będą najbardziej właściwe i pożądane. Powinno ono także w coraz większym stopniu skupiać się na swoich funkcjach strategicznych i odgrywać rolę pomocniczą w stosunku do podmiotów lokalnych. Istnieje także potrzeba poprawy wymiaru terytorialnego strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz procesu koordynacji ze strategią rozwoju regionalnego zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Do tej pory nie wprowadzono międzyministerialnej struktury odpowiedzialnej za rozwój obszarów wiejskich. Szereg państw OECD opracowało nowe zintegrowane podejście do procesu zarządzania polityką wobec obszarów wiejskich, które może służyć jako inspiracja dla Polski. Fiński Komitet Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich pełni funkcję centralnego podmiotu oraz siły napędowej zmian w Finlandii. W Kanadzie celem podejścia „rural lens" jest zapewnienie, aby priorytety wiejskie uwzględniono w różnych politykach sektorowych rządu federalnego.

Konieczność lepszego zróżnicowania regionalnych programów operacyjnych zgodnie ze specyficznymi regionalnymi potrzebami

Decentralizacja około 34% funduszy UE w latach 2007-13 może pomóc w dostosowaniu *policy mix* do potrzeb każdego regionu, ale nie daje gwarancji, że tak będzie. Biorąc pod uwagę niedawne utworzenie województw oraz dysproporcje w umiejętnościach zarządzania występujące pomiędzy nimi, można oczekiwać wyraźnych różnic w wykorzystaniu środków unijnych na poziomie regionalnym. Aby zapewnić skuteczne zarządzanie funduszami, niezbędne jest regionalne przywództwo i stworzenie lokalnego potencjały. Większość regionów starannie przestrzega wytycznych rządu centralnego, a przygotowane przez nie Regionalne Programy Operacyjne wyraźnie odwołują się do celów lizbońskich (konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy). Takie województwa jak dolnośląskie, wielkopolskie i małopolskie opracowały obiecujące Regionalne Programy Operacyjne koncentrujące się na rozwoju metropolitarnym, połączeniach transportowych, innowacjach i sieci małych i średnich przedsiębiorstw oraz infrastrukturze społecznej. Jednak większość Regionalnych Programów Operacyjnych mogłaby być lepiej dostosowana do konkretnych przewag konkurencyjnych występujących w poszczególnych regionach, regionalnych aktywów, możliwości, wyzwań i potrzeb, a także cech społeczno-demograficznych i geograficznych. Na przykład nie jest jasne, w jakim zakresie silne wsparcie finansowe przeznaczone obecnie w Regionalnych Programach Operacyj-

nych województw wschodnich na transfery innowacji może przyczynić się do promowania rozwoju w regionach, w których sieci małych i średnich przedsiębiorstw są obecnie zbyt słabe oraz którym brakuje odpowiedniej bazy naukowo-technicznej. W niektórych miejscach należałoby zwrócić większą uwagę na podstawową edukację.

Poprawa efektywności polityk w sferze rozwoju regionalnego oraz ich wymiar terytorialny, uzależnione będą od sprostania wyzwaniom związanym z rządzeniem

Wpływ europejskiej polityki spójności na polski system wielopoziomowego rządzenia wykracza daleko poza finansowanie. Projekt i wdrożenie unijnych programów operacyjnych – nie tylko tych regionalnych – doprowadziły do decentralizacji i poprawy współpracy z podmiotami prywatnymi oraz społeczeństwem obywatelskim, ponieważ gracze regionalni i lokalni zostali upoważnieni do udziału w procesie uczenia się i zaangażowali się w ten proces. Polityka spójności wyraźnie wpływa na proces decentralizacji, który jest dynamiczny i nieustający. Dalsza poprawa efektywności polityki rozwoju regionalnego oraz wymiaru terytorialnego różnych polityk wymaga zwrócenia uwagi na trzy szerokie wyzwania: i) poprawę współpracy pomiędzy szczeblami rządowymi, samorządowymi oraz podmiotami państwowymi i prywatnymi, ii) wzmocnienie potencjału samorządów, ponieważ wiele gmin nadal posiada słabe doświadczenia w promowaniu inicjatyw mających na celu zwiększenie lokalnej konkurencyjności w oparciu o udział podmiotów prywatnych i społecznych, iii) wspieranie odpowiedzialności na wszystkich poziomach rządowych oraz monitorowanie wyników/oddziaływania polityk regionalnych i sektorowych. Aby lepiej dopasować kompetencje i zasoby w niektórych obszarach po roku 2013, gdy polskie województwa nie będą już korzystać z finansowania zewnętrznego na takim samym poziomie, oraz aby wzmocnić strategiczną rolę województw, Polska musi także rozważyć opcje długoterminowe.

Wdrożenie efektywnych strategii rozwoju terytorialnego wymaga lepszej współpracy władz lokalnych i metropolitarnych

Aby wprowadzić w życie efektywne strategie rozwoju terytorialnego, kluczowym priorytetem jest poprawa współpracy pomiędzy organami lokalnymi a metropolitarnymi. Występujący obecnie brak współpracy pomiędzy gminami utrudnia korzystanie z efektu skali, jeżeli chodzi o dostarczanie usług publicznych i właściwe strategie konkurencyjności oparte na podejściu określającym, gdzie interwencje polityki spójności będą najbardziej odpowiednie i pożądane. Zintegrowane podejście do planowania przestrzennego jest szczególnie naglące w przypadku dużych obszarów miejskich, które napędzają wzrost i stoją przed problemami związanymi z budownictwem mieszkaniowym, transportem publicznym i środowiskiem (w tym zarządzaniem wodą i odpadami). W dużych miastach brak perspektywy metropolitarnej stwarza również problemy w zakresie absorpcji środków unijnych, ponieważ wiele projektów wykracza poza konkretne obszary administracyjne, a ich przygotowanie jest bardziej złożone niż w małych miastach. Współpraca pomiędzy gminami, szczególnie na poziomie metropolitarnym, wymaga promocji poprzez specjalne bodźce i zintegrowane podejście do planowania przestrzennego mające na celu poprawę dostarczania usług publicznych oraz wprowadzenie długoterminowych strategii rozwoju konkurencyjności. Bodźce

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

fiskalne mogą dostarczyć dużym obszarom miejskim elastycznych narzędzi instytucjonalnych do współpracy na skalę funkcjonalną. Polityka metropolitarna dyskutowana jest w Polsce od lat 90-tych XX wieku, jednak nie stworzono dotychczas bodźców zacieśnieniu tej współpracy. Polska mogłaby skorzystać z francuskich doświadczeń związanych z communautés d'agglomération, które dają możliwość poprawy horyzontalnej współpracy pomiędzy gminami oraz współpracy wertykalnej z rządem centralnym. Communautés d'agglomération stanowią cenne narzędzia promowania strategii rozwoju terytorialnego oraz wdrażania planów zagospodarowania przestrzennego.

Usprawniona współpraca pomiędzy regionami ma istotne znaczenie jako proces uczenia się i może pomóc w lepszym wykorzystaniu określonych makroregionalnych dóbr publicznych

Większa współpraca pomiędzy województwami może także przyczynić się do procesu uczenia się oraz pomóc w lepszym wykorzystaniu określonych makroregionalnych dóbr publicznych. Dotyczy to szczególnie pięciu województw wschodnich, dla których rząd centralny opracował osobny program makroregionalny na lata 2007-13, współfinansowany z funduszy UE i dysponujący budżetem wynoszącym 2 mld EUR. Program ten obejmuje przede wszystkim infrastrukturę i rozwój obszarów miejskich, społeczeństwo informacyjne, modernizację gospodarki i turystykę. Jest to pierwszy program „makroregionalny" opracowany w kontekście polityki spójności. Ponieważ te pięć peryferyjnych województw wschodnich stoi przed takimi samymi wyzwaniami, dotyczącymi w szczególności dostępności, niewielkiej dywersyfikacji gospodarczej, starzejącej się populacji i emigracji (173.000 mieszkańców opuściło te województwa w latach 2000-2004), logiczne wydaje się uzupełnienie programów regionalnych o wymiar makroregionalny. Chociaż program posiada prawidłowe cele, nie wydaje się wystarczająco korzystać z potencjału współpracy pomiędzy wspomnianymi województwami. Należy poprawić wymiar międzyregionalny programu, koncentrując się na wspólnych projektach infrastrukturalnych, turystyce i kwestiach środowiskowych. Można by także wprowadzić przywództwo międzyregionalne programu.

Kluczem do zwiększenia efektywności polityki regionalnej jest lepsza współpraca pomiędzy organami decyzyjnymi a sektorem prywatnym

Obok koordynacji pracy instytucji państwowych, efektywna polityka regionalna wymaga poprawy współpracy pomiędzy decydentami a sektorem prywatnym. Doświadczenia Polski z okresu od 2004 do 2006 roku wskazują, że brak współpracy pomiędzy podmiotami państwowymi i prywatnymi jest przeszkodą w efektywnej absorpcji środków UE, szczególnie w przypadku programów infrastrukturalnych. Absorpcja środków unijnych przez Polskę na początku 2008 roku prezentuje mieszany obraz: po nienajlepszym początku w 2004 roku, zwiększała się regularnie od 2006 roku, nabierając tempa w 2007 roku. dzięki doświadczeniom zgromadzonym przez służby publiczne w poprzednich latach. Istnieją znaczące różnice w poziomie absorpcji (definiowanym jako udział zabudżetowanych środków wypłaconych beneficjentom końcowym) pomiędzy sektorami i regionami. W wyniku złożoności procedur administracyjnych, zauważalne są wyraźne korzyści jakie firmy i gminy mogą odnieść ze współpracy nad mniejszą liczbą dużych wspólnych projektów, zamiast realizować większą liczbą mniejszych indywi-

dualnych projektów. Zaskakująco niskie wskaźniki absorpcji w dużych obszarach miejskich (takich jak mazowieckie, dolnośląskie, śląskie) sugerują, że współpraca pomiędzy podmiotami była trudna do osiągnięcia, głównie w zakresie projektów dotyczących infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz przedsiębiorczości, dla których procedury administracyjne są bardziej skomplikowane niż na przykład w odniesieniu do projektów rozwoju obszarów wiejskich.

Przeszkody regulacyjne utrudniają w Polsce współpracę pomiędzy podmiotami państwowymi i prywatnymi bardziej niż w większości państw OECD. Alianse strategiczne, oparte na wzajemnym zrozumieniu i powszechnym zaufaniu, pomiędzy graczami państwowymi, społecznymi i prywatnymi mają fundamentalne znaczenie nie tylko dla absorpcji funduszy UE w latach 2007-13, ale także dla szerzej pojmowanego rozwoju regionalnego. Niełatwo jest zmienić tradycje niezbyt ścisłych relacji pomiędzy administracją państwową i sektorem prywatnym. Z jednej strony, administracja państwowa od dawna kultywuje klimat podejrzeń w stosunku do sektora prywatnego, co prowadzi do wzmocnienia podejścia opartego na niechęci wobec ryzyka. Z drugiej strony, sektor prywatny wykazał względnie niewielkie zainteresowanie pełniejszym zaangażowaniem się w lokalne polityki rozwoju. Możliwe są trzy rozwiązania. Jednym jest redukcja wysokich, szczególnie w porównaniu do pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej, barier administracyjnych dotyczących współpracy pomiędzy podmiotami państwowymi a prywatnymi w Polsce. Głównymi problemami wydają się być: stale zmieniające się ramy prawne, trudności w dostępie do finansowania oraz powolny proces zamówień publicznych. Opóźnienia w opracowaniu planów pomocy publicznej także utrudniają firmom i inwestorom prywatnym planowanie inwestycji, a opóźnienia w przetargach mają silne reperkusje dla lokalnej gospodarki. Drugim jest poprawa partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Tego typu partnerstwa nie tylko mogą zwiększyć dostępność zasobów inwestycyjnych (uzupełniających środki publiczne prywatnymi), ale także, pod określonymi warunkami, poprawić efektywność wydatków. Jednak konieczne jest wprowadzenie właściwych regulacji zapewniających przejrzystość, rzetelność oraz odpowiednie zasady podziału ryzyka pomiędzy sektorem państwowym a inwestorami prywatnymi. Trzecie rozwiązanie zakłada intensyfikację współpracy publiczno-prywatnej w procesach planistycznych, które są w Polsce bardzo sformalizowane i legalistyczne.

Efektywne wdrożenie polityki rozwoju regionalnego wymaga zwiększenia potencjału na szczeblu lokalnym

Chociaż poświęcono wiele uwagi zdolności absorpcji w danym okresie funduszy unijnych przez szczebel regionalny, większość zadań, które należy zrealizować w bieżącym okresie programowania wymaga większych starań mających na celu poszerzenie regionalnych kompetencji poza możliwości absorpcyjne. Wyzwaniem jest przede wszystkim wzmacnianie – w ujęciu systemowym - kompetencji urzędników lokalnych poprzez budowanie efektywniejszego systemu zatrudniania w sektorze publicznym na poziomie regionalnym/lokalnym. Brak takiego systemu stwarza ryzyko upolitycznienia służby cywilnej, które wydawało się być już ograniczone przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, ale powróciło dwa lata później, głównie w lokalnym sektorze publicznym oraz na poziomie kierownictwa wyższego szczebla. Próby racjonalizacji zatrudnienia w sektorze publicznym podejmowane od początku 2000 roku przełożyły się na kolejno przyjmowane i znoszone akty prawne dotyczące służby cywilnej. Polski rząd ostatnio stwierdził, że najważniejszym priorytetem są nowe regulacje mające na celu utworzenie bardziej zestandardyzowanej służby cywilnej zarówno na poziomie centralnym, jak

i lokalnym. Dalsza poprawa potencjału administracyjnego na szczeblu lokalnym mogłaby być wynikiem usprawnienia mechanizmów rekrutacji i awansowania, przede wszystkim na poziomie kierownictwa średniego i wyższego szczebla, wprowadzenia systemów zarządzania wynikami w celu lepszego monitorowania postępów indywidualnych i zespołowych, oparcia programów szkoleń na praktycznych umiejętnościach (aby ułatwić codzienną pracę nad planami i operacyjnym wdrożeniem strategii rozwoju), poprawy mobilności pracowników (zarówno na terenie kraju pomiędzy rządem centralnym a samorządami, jak i na arenie międzynarodowej pomiędzy Polską a pozostałym państwami UE, na przykład poprzez tymczasowy pobyt w celu zdobycia nowych umiejętności), wykorzystania ICT oraz narzędzi elektronicznych (e-government) w celu zwiększenia skuteczności elektronicznych usług publicznych (47% wzrost liczby elektronicznych usług publicznych w latach 2004-2007 stanowi obiecujący początek; należy wprowadzić plany utworzenia w pełni zintegrowanych platform elektronicznych).

Polskie systemy monitorowania i ewaluacji zostały wyraźnie udoskonalone, ale ich oddziaływanie zależeć będzie od ich wykorzystania w procesie formułowania zasad polityki

Polska jest jednym z najbardziej zaawansowanych państw członkowskich UE pod względem planowania ewaluacji na lata 2007-13, np. biorąc pod uwagę tworzenie jednostek oceny i opracowanie projektów planów oceny. Jako największy odbiorca funduszy strukturalnych UE w okresie 2007-13, Polska zdaje się rozumieć spoczywający na niej obowiązek dokumentowania wyników. Chociaż od 2004 roku poczyniono znaczące postępy w rozwoju systemów monitorowania wyników, wpływ takich systemów w dużej mierze zależy od poprawy procesu gromadzenia danych zarówno na poziomie regionalnym jak i centralnym oraz wykorzystania tego typu informacji w procesie decyzyjnym. Wprowadzenie rezerwy wykonania (3% finansowania), która ma być wykorzystywany jako zachęta do osiągnięcia zadowalających wyników, może stanowić pozytywny element, nawet jeżeli doświadczenia UE z rezerwą wyników w latach 2000-06 były niejednoznaczne. W każdym razie oddziaływanie rezerwy wykonania zależy w znacznym stopniu od przejrzystości kryteriów jej wykorzystania. Do tej pory nie jest jeszcze jasne, czy zostaną wykonane specjalne oceny i nie opracowano żadnych kryteriów ex ante w odniesieniu do podziału rezerwy. Jeżeli polityka spójności pełni funkcję głównej zachęty do wprowadzenia systemów oceny i monitorowania, należy je stopniowo poszerzać, tak aby uwzględniały wszystkie polityki państwowe w Polsce, a nie tylko te, które są finansowane w ramach polityki spójności.

Polska musi przyjąć przyszłościową perspektywę w odniesieniu do wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania, ponieważ po 2013 r. większość regionów nie skorzysta z pomocy zewnętrznej w takim samym stopniu po roku 2013

Aby poprawić efektywność wielopoziomowych ram zarządzania i polityki rozwoju regionalnego, należy przede wszystkim stawić czoła następującym wyzwaniom.

- Wzmocnienie strategicznej roli regionów poprzez poszerzenie kompetencji politycznych regionów oraz ich zdolności mediacyjnych. Województwom trudno jest odgrywać strategiczną rolę (oraz pełnić funkcję arbitra) w rozwoju regionalnym, ponieważ brakuje im wystarczających zasobów, elastyczności w zarządzaniu budżetem, politycznej leigtymacji oraz uprawnień do egzekwowania planów zagospodarowania przestrzennego. Legitymizacja pozycji marszałka (przewodniczącego sejmiku) zostałyby wzmocniona, gdyby był on wybierany w wyborach bezpośrednich
- Lepsze wykorzystanie roli kontraktów dla regionalnego rozwoju gospodarczego. Chociaż kontrakty regionalne pomogły regionom w przygotowaniu się do zarządzania funduszami UE oraz zwiększyły ich rolę jako partnerów rządu krajowego, istnieje przepaść pomiędzy celami długoterminowymi strategii regionalnych a kontraktami wojewódzkimi, które są krótkoterminowe (roczne) i mają praktyczny charakter. Kontrakty koncentrują się na inwestycjach dotyczących podstawowych potrzeb w zakresie usług publicznych, głównie zdrowia i edukacji, w większym stopniu niż na wspieraniu rozwoju gospodarczego. Ramy czasowe kontraktów mogłyby być dłuższe, jak we Francji, co pomogłoby partnerom pokonać ograniczenia wynikające z rocznego budżetu. Kontrakty powinny koncentrować się głównie na proaktywnym rozwoju/konkurencyjności opartym na efektach negocjacji prowadzonych w ramach współpracy międzyministerialnej.
- Coraz większe przesunięcie w kierunku wieloletnich ram budżetowych. W Polsce nie stosuje się budżetu wieloletniego, poza ograniczonymi postanowieniami dotyczącymi wieloletniego budżetowania funduszy UE wprowadzonymi w 2006 roku (perspektywa trzyletnia). Postanowień dotyczących wieloletniego budżetowania nie przeniesiono na poziom regionalny, a więc nadal istnieje problem, w jaki sposób najlepiej połączyć centralny system budżetowania z budżetami samorządów. Poprawy wymaga koordynacja procesu planowania budżetu między różnymi poziomami władz.
- Podział kompetencji pomiędzy województwami, powiatami i gminami wymaga dalszego wyjaśnienia, w szczególności w odniesieniu do edukacji, zdrowia i rynku pracy. Należy zapewnić dodatkowe przychody dla gmin i województw. Można przewidzieć wzrost ogólnokrajowych podatków, które przekazywane są województwom, aby poprawić ich możliwości finansowe. Z kolei podatek od nieruchomości może być stopniowo poszerzany, tak aby zwiększyć przychody gmin.

Podsumowanie

Polska poczyniła, w krótkim czasie, wyraźne postępy w kierunku wielopoziomowego systemu rządzenia, jak również szybko zorientowała swą politykę rozwoju regionalnego na konkurencyjności poprzez zrównoważoną *policy mix* w sferze polityki rozwoju regionalnego dotyczącą kapitału ludzkiego, innowacji oraz infrastruktury fizycznej. Kolejnym krokiem powinna być poprawa tego wymiaru polityki krajowej, który pozwala określić, gdzie interwencje polityki spójności będą najbardziej właściwe i pożądane, oraz rozważenie sposobów wzmocnienia wielopoziomowego systemu rządzenia, biorąc pod uwagę fakt, że finansowanie zewnętrzne może ulec znacznemu ograniczeniu po roku 2013. W szczególności, należy wprowadzić konkretne inicjatywy dla współpracy metropolitarnej/miejskiej oraz przesunąć planowanie strategiczne z granic admini-

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

stracyjnych gmin do skali funkcjonalnej. Wzmocnienie strategicznej roli regionów ma istotne znaczenie, ponieważ przyczynia się do rozbudowy lokalnego potencjału. Zwiększenie efektywności polityki rozwoju regionalnego wymaga także znaczących postępów w zakresie współpracy sektora publicznego i prywatnego, redukcji przeszkód regulacyjnych uniemożliwiających taką współpracę oraz większego zaangażowania małych i średnich przedsiębiorstw oraz uniwersytetów w strategie rozwoju regionalnego. Wpływ polityki spójności na szeroko pojęte rządzenie i zarządzanie w sektorze publicznym jest tak samo istotnym celem, jak jej bardziej bezpośredni wpływ na wzrost regionalny i dysproporcje pomiędzy regionami. Polska posiada szansę w postaci wysokiego wzrostu i dużego napływu funduszy UE, które nadają rozmach reformom. Należy ją wykorzystać w możliwie najszerszym zakresie.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

ISBN 978-92-64-04926-0
Przeglądy Terytorialne OECD: Polska
© OECD 2008

Rozdział 1

Czynniki wzrostu oraz wyzwania dla rozwoju regionalnego

Polska jest jednym z najszybciej rozwijających się państw w OECD. W latach 1995-2005 średnie roczne stopy wzrostu w Polsce przekroczyły 4%. Jednak wzrost PKB nie rozkładał się równomiernie w całym kraju. Polska jest jednym z obszarów OECD o największych dysproporcjach terytorialnych pod względem PKB na mieszkańca na poziomie TL3.

Ponadto dysproporcje te zwiększają się od 1995 roku, ponieważ dynamika wzrostu skoncentrowana jest w określonych lokalizacjach. Wyróżnia się trzy grupy dysproporcji: i) stała luka rozwojowa pomiędzy Polską Wschodnią a Zachodnią, ii) luka rozwojowa pomiędzy Warszawą a resztą kraju, iii) rosnące dysproporcje wewnątrzregionalne, będące jednymi z największych w OECD, szczególnie w rejonach Warszawy (mazowieckie), Poznania (wielkopolskie) i Krakowa (małopolskie), które wynikają w dużej mierze z pogłębiających się zróżnicowań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi. W latach 1998-2003 wskaźnik wzrostu polskich obszarów miejskich był jednym z najwyższych w państwach OECD.

Chociaż wiele wyzwań dotyczy konkretnie obszarów miejskich lub wiejskich, potrzeba przyspieszenia procesu przejścia do gospodarki opartej na wiedzy oraz poprawy infrastruktury transportowej jest wspólna dla wszystkich regionów. W niniejszym rozdziale oceniono główne tendencje dotyczące wyników i dysproporcji regionalnych oraz określono najważniejsze wyzwania dla rozwoju województw w Polsce.

Wprowadzenie

Polska jest jednym z najszybciej rozwijających się państw OECD: w latach 1995-2005 średnie roczne stopy wzrostu w Polsce przekroczyły 4%, w 2006 i 2007 roku wzrost PKB przekroczył 6%, osiągając drugi co do wielkości wynik wśród państw OECD. Innym wartym odnotowania sukcesem jest fakt, że Polska stała się jednym z najbardziej atrakcyjnych krajów dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych i znacząco poprawiła poziom wykształcenia swoich obywateli. Jednak wysoki wzrost idzie w parze z utrzymującymi się i rosnącymi dysproporcjami terytorialnymi, przede wszystkim pomiędzy dużymi obszarami miejskimi a obszarami wiejskimi. Mimo kilku oznak odnowy w niektórych obszarach wiejskich oraz średnich miastach, większość terenów wiejskich znajduje się w błędnym kole stagnacji, gdy duże miasta korzystają z wzrostu, skupiając źródła rozwoju i przyciągając większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Podobnie jak wiele unijnych państw OECD, Polska musi osiągnąć odpowiednią równowagę pomiędzy wspieraniem biegunów wzrostu a wspieraniem rozwoju regionów pozostających w tyle, w szczególności peryferyjnych regionów wschodnich, które są jednymi z najbiedniejszych w Unii Europejskiej.

Polska jest obecnie jednym z najlepszych „laboratoriów" rozwoju regionalnego na obszarze OECD i w Unii Europejskiej, do której przystąpiła w 2004 roku. Poza znaczącym napływem inwestycji prywatnych Polska jest największym odbiorcą funduszy unijnych w okresie 2007-13 (włączając 67 mld EUR w ramach polityki spójności). Priorytetem prowadzonej polityki stał się rozwój regionalny, zarówno z przyczyn gospodarczo-społecznych – rosnące dysproporcje terytorialne pod względem PKB na mieszkańca – jak i przyczyn polityczno-administracyjnych – potrzeba usprawnienia procesu decentralizacji i funkcjonowania 16 województw utworzonych w 1999 roku.

W niniejszym rozdziale oceniono główne trendy w zakresie wyników gospodarczych regionów oraz dysproporcji regionalnych, a także określono najważniejsze wyzwania dla rozwoju regionów w Polsce. Po pierwsze przeanalizowano nierównomierny rozkład wysokiego wzrostu. Następnie zbadano czynniki napędzające wzrost krajowy – głównie duże obszary miejskie. W kolejnej części omówiono konkretne wyzwania dla obszarów wiejskich. W części końcowej przedstawiono diagnozę wyzwań dotyczących budowy konkurencyjnych regionów, w szczególności pod względem wiedzy i infrastruktury.

1. Szybko rozwijająca się gospodarka oraz rosnące zróżnicowanie regionalne

1.1. Jedna z najbardziej dynamicznych gospodarek na obszarze OECD

Polska notuje jeden z najwyższych wskaźników wzrostu na obszarze OECD od 1992 roku. PKB na mieszkańca wzrósł znacząco w ostatnich dwóch dekadach. W roku 2006 polski PKB był o dwie trzecie wyższy niż w roku 1989.[1] W okresie od 1995 do 2005 roku średni roczny wzrost gospodarczy wyniósł 4%, by w drugiej połowie roku 2006 przyspieszyć do 6,2%. Wzrost na poziomie krajowym napędzały głównie popyt krajowy, wzrost wydajności, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, eksport i ostatnio fundusze UE. Można oczekiwać, że popyt krajowy pozostanie podstawową siłą napędową w następnych kilku latach. Wzrost inwestycji powinien utrzymać się na wysokim poziomie, podobnie jak spożycie indywidualne (EIU, 2006). Jednak PKB na mieszkańca jest niski w porównaniu do średniej OECD. W 2006 roku sta-

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

nowił 44% średniej OECD oraz 53,4% średniej unijnej. Wśród państw OECD tylko Meksyk i Turcja zanotowały niższy poziom. Szacuje się, że osiągnięcie średniego poziomu unijnego PKB na mieszkańca wymagać będzie około 20 lat, jeżeli wskaźnik wzrostu w Polsce wynosić będzie 5% na rok (a w UE ok. 1,9%) (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008).

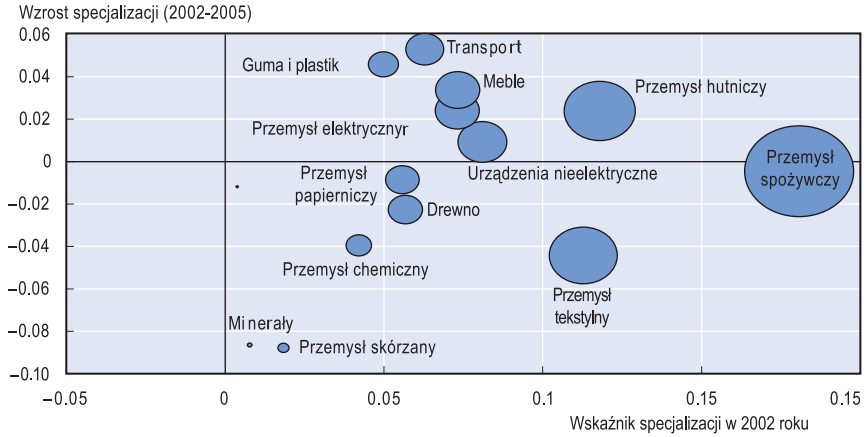
Główne atuty

Młoda i wykwalifikowana siła robocza, w połączeniu z coraz bardziej zdywersyfikowaną strukturą przemysłową oraz strategicznym położeniem w Europie Wschodniej, stanowią podstawowe atuty Polski i świadczą o jej atrakcyjność. Polska jest nie tylko dużym krajem pod względem powierzchni (szóstym co do wielkości w UE), lecz także szóstym najbardziej zaludnionym państwem UE z populacją liczącą 38,2 milionów mieszkańców (w 2004 roku).[2] Posiada najliczniejszą siłę roboczą wśród nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto ludność polski jest względnie młoda – połowę stanowią osoby poniżej 37 roku życia, a ponad jedną trzecią osoby poniżej 25 roku życia. Zarówno dostępność jak i wiek siły roboczej kontrastują z sytuacją w większości państw europejskich. Chociaż Polska stoi przed poważnymi wyzwaniami w zakresie edukacji, znacząco unowocześniła swój kapitał ludzki w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci, zwiększając dostępność edukacji oraz poprawiając jej jakość. Postęp jest szczególnie widoczny w szkolnictwie gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym. Ponadto liczba studentów szkół wyższych jest prawie pięć razy wyższa niż w 1991 roku (OECD, 2006d). Dodatkowo wyniki przeprowadzonego przez OECD badania PISA 2006 wskazują, że poziom edukacji znajduje się nieznacznie powyżej średniej OECD we wszystkich badanych obszarach studiów (OECD, 2006c).[3]

Jeżeli chodzi o przemiany strukturalne, Polska wyróżnia się jako względnie udany przykład przejścia od gospodarki częściowo kierowanej przez państwo do gospodarki rynkowej należącej przede wszystkim do przedsiębiorców prywatnych, w której ponad 75% całkowitej produkcji wytwarzanej jest obecnie przez sektor prywatny (OECD, 2006b). Podobnie jak w pozostałych państwach OECD sektory przemysłowy i rolniczy zmniejszają swój udział w PKB (mimo tego że sektor rolniczy pozostał jednym z największych w OECD przy 17% udziale siły roboczej),[4] z kolei sektor usług rozwija się intensywnie (EIU, 2006). Takie przesunięcia widoczne są we wszystkich wskaźnikach struktury gospodarczej – PKB, zatrudnienie i eksport. Przedsiębiorczość jest dobrze rozwinięta, a Polska notuje znaczny udział małych i średnich przedsiębiorstw (które stanowią 99% całkowitej liczby firm w Polsce[5] i 45,9% całkowitego zatrudnienia).[6] Wśród małych i średnich przedsiębiorstw 95% to mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające mniej niż dziesięciu pracowników). Tak wysoki stopień przedsiębiorczości może stanowić cenny bodziec do innowacji, jeżeli spełnione zostaną inne konieczne warunki, takie jak możliwość absorpcji wiedzy i technologii, właściwe powiązania pomiędzy ośrodkami badawczo-rozwojowymi i uniwersytetami a małymi i średnimi przedsiębiorstwami, a także wsparcie finansowe dla innowacji.

W dość krótkim okresie Polska zdywersyfikowała swoją gospodarkę w kierunku usług (w szczególności usług dla przedsiębiorstw) oraz bardziej pracochłonnych form produkcji. Utrzymała swoją pozycję światowego lidera w produkcji (patrz: wykres 1.1) i wyspecjalizowała się w szybko rozwijających się sektorach, takich jak produkty farmaceutyczne i komponenty elektroniczne. Oczekuje się, że usługi rynkowe i przemysł będą miały największy wkład w rozwój w 2008 roku, a wskaźnik wzrostu wartości dodanej w budownictwie będzie znacznie niższy.

Wykres 1.1. **Zmiany specjalizacji i zatrudnienie w Polsce (produkcja przemysłowa)**



Uwaga: wskaźniki specjalizacji liczone są na podstawie względnych danych dotyczących zatrudnienia w konkretnych gałęziach przemysłu w Polsce w odniesieniu do całkowitego zatrudnienia w przemyśle. Wzrost specjalizacji dotyczy średnich, rocznych wskaźników wzrostu oraz wskaźników specjalizacji w okresie od 2002 do 2005 roku. Koła oznaczają rozmiar przemysłu pod względem zatrudnienia.
Źródło: na podstawie GUS (2008).

W Polsce wyróżnić można trzy rodzaje powiązań firm, z których wszystkie charakteryzują się koncentracją przedsiębiorstw w tym samym sektorze (powiązania wertykalne), różnorodnością łańcucha dostaw (powiązania horyzontalne) i wysokim poziomem eksportu. Pierwsza grupa obejmuje nowe i innowacyjne przedsiębiorstwa z branży elektronicznej, produktów farmaceutycznych i kosmetyków oraz informatycznej. Druga obejmuje tradycyjne sektory, takie jak meblowy, chemiczny, tworzyw sztucznych, budowlany, skórzany i tekstylny, które są szeroko rozpowszechnione (dolina lotnicza w południowo-wschodniej Polsce wokół Rzeszowa, klaster materiałów budowlanych w południowej Polsce wokół Kielc oraz „Plastikowa Dolina" w Tarnowie). Trzecia grupa obejmuje agrotransformację i przetwórstwo żywności, szczególnie w województwie lubelskim.

Dzięki swemu położeniu geograficznemu w sercu kontynentu europejskiego i w otoczeniu siedmiu krajów (Białorusi, Republiki Czeskiej, Niemiec, Litwy, Rosji, Słowacji i Ukrainy), Polska posiada potencjał, aby odgrywać rolę strategicznego partnera w kontaktach krajów Europy Zachodniej i Wschodniej, w tym z Rosją i krajami Azji oraz w ramach basenu Morza Bałtyckiego. Wykwalifikowana siła robocza i zróżnicowana struktura przemysłu w powiązaniu z niskimi kosztami pracy są podstawymi atutami polskiej gospodarki. Koszty pracy w Polsce utrzymują się na niższym poziomie niż w państwach UE-15; w Niemczech są 4,5-krotnie wyższe.[7]

W ujęciu nominalnym Polska jest głównym odbiorcą bezpośrednich inwestycji zagranicznych wśród nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przepływy do Polski są blisko dwa razy większe niż do Republiki Czeskiej lub Węgier. Państwa UE-15 są najważniejszym inwestorem w Polsce (ponad 80% napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych; Niemcy[8], Holandia i Francja są na czele listy z łącznym udziałem prawie 61%). Jednak kraje azjatyckie zwiększają swoje inwestycje (szczególnie Chiny,

Japonia i Korea). Wśród zagranicznych inwestycji bezpośrednich nadal dominuje przetwórstwo przemysłowe (27,6% w 2006 roku). Zagraniczne inwestycje bezpośrednie wzrosły z 8,2 mld euro w 2005 roku do rekordowych 15 mld euro w roku 2006 (NBP, 2007) a w 2007 r. wyniosły 12 mld euro. W latach 1996-2006 relacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych do PKB zwiększyła się z 2,9% do 4,1%, a skumulowana wartość BIZ wzrosła o 41%. Chociaż wzrost ten jest niższy niż średnia OECD (140%), wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest prawie dwa razy wyższa w Polsce niż średnio w OECD. Polska jest jednym z dziesięciu państw OECD notujących największe przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych w relacji do PKB.

Polski wzrost gospodarczy napędzany jest także przez eksport, który w okresie od 2000 do 2005 roku uległ podwojeniu.[9] Ponad 77% eksportu kierowane jest do państw UE (głównym partnerem gospodarczym są Niemcy), ale rośnie także eksport do krajów azjatyckich, szczególnie do Chin. Polska zachowała swoją tradycyjną rolę eksportera surowców i półfabrykatów. Eksport żywności wzrósł gwałtownie po przystąpieniu Polski do UE w maju 2004 roku, o prawie 60% w okresie od 2003 do 2005 roku. Jednak w niektórych województwach, takich jak śląskie czy małopolskie, istnieje tendencja w kierunku zwiększonej specjalizacji w bardziej kapitałochłonnych obszarach działalności.

Inwestycje publiczne

Poza znacznym napływem prywatnych inwestycji Polska otrzymuje duże kwoty z funduszy publicznych, głównie funduszy unijnych. Wśród nowo przyjętych członków Unii Europejskiej Polska jest głównym beneficjentem tego typu środków. Cała populacja Polski zamieszkuje regiony konwergencji.[10] W latach 2007-13 Polska otrzyma 67,3 mld euro w ramach polityki spójności, z całkowitej kwoty 348 mld euro funduszy Wspólnoty (tj. 20% całości). Do powyższych środków należy dodać 16,6 mld euro, które państwo otrzyma w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich. W sumie, wraz ze współfinansowaniem, Polska otrzyma 108 mld euro w latach 2007-13 na swoją strategię rozwoju kraju, z czego 85% stanowią fundusze UE. Analiza pierwszego okresu finansowania (2004-06) przy użyciu modelu HERMIN pokazała, że fundusze UE będą miały najprawdopodobniej istotny wpływ na polski wzrost i ograniczenie bezrobocia (Ramka 1.1).

Ramka 1.1. **Oddziaływanie funduszy UE na polską gospodarkę**

Fundusze UE zapewniły Polsce dodatkowe możliwości wydatkowania, które miały wpływ na gospodarkę. Model HERMIN zastosowano w celu ustalenia powiązania pomiędzy trzema elementami funduszy strukturalnych, tj. infrastrukturą fizyczną, zasobami ludzkimi i pomocą bezpośrednią dla sektora produkcyjnego, a wynikami gospodarczymi. Korzystając z mnożników Keynes'a dla każdego z tych trzech elementów i przyglądając się efektom po stronie popytowej i podażowej, model HERMIN zastosowano w celu opracowania prognozy oddziaływania funduszy UE na polską gospodarkę. Model ten uwzględnia fakt, że fundusze UE wspierają wdrożenie Narodowego Planu Rozwoju w latach 2004-06, ale przyjmuje że program będzie kontynuowany od 2006 do 2013 roku. Model zakłada także, że Polska będzie rozwijać się w tempie równym średniej stopie wzrostu gospodarczego UE oraz że wydatki publiczne będą wzrastać o 2,5% rocznie. Obydwa te założenia mają zachowawczy charakter i w związku z tym wyniki należy traktować jako ustalenia minimalne.

Wyniki analizy pokazują, że pod względem wzrostu gospodarczego łączny wpływ Narodowego Planu Rozwoju i funduszy UE znajdzie odzwierciedlenie w postaci stopniowego skumulowanego wzrostu gospodarczego do ponad 9% w 2015 roku. Podobnie stopa bezrobocia zmniejszy się od 2 do 3% w okresie od 2006 do 2015 roku, czego nie udało by się osiągnąć bez takiego programu (Bradley i inni, 2003). Jednak wyniki modelu HERMIN nie pokazują, czy tego typu oddziaływanie będzie miało wpływ na wewnętrzne dysproporcje regionalne.

Oddziaływanie Narodowego Planu Rozwoju i funduszy UE na polską gospodarkę

Oddziaływanie na wzrost gospodarczy i stopę bezrobocia

Źródło: Bradley i inni (2003).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

W powiązaniu z posiadanymi atutami – w szczególności z kapitałem ludzkim – aktualne poziomy inwestycji prywatnych i publicznych (jedne z najwyższych w obszarze OECD) otwierają możliwość przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Aby zoptymalizować zarządzanie tak dużym napływem środków, Polska będzie musiała zarządzać ryzykiem związanym z presją inflacyjną, ponieważ roczny wskaźnik cen towarów i usług wzrosł w styczniu 2008 roku do 4% (NBP, luty 2008). Presję inflacyjną wzmacniają szybko rosnące wynagrodzenia w sektorach wytwarzających dobra i usługi nie podlegające wymianie międzynarodowej. Wyzwania te należy wziąć pod uwagę w kontekście przygotowania gospodarki do spełnienia rygorystycznych kryteriów gospodarczych warunkujących przyjęcie wspólnej waluty europejskiej. Data wejścia do strefy euro nie została jeszcze ustalona przez polski rząd, ale można oczekiwać, że nastąpi to po roku 2011.

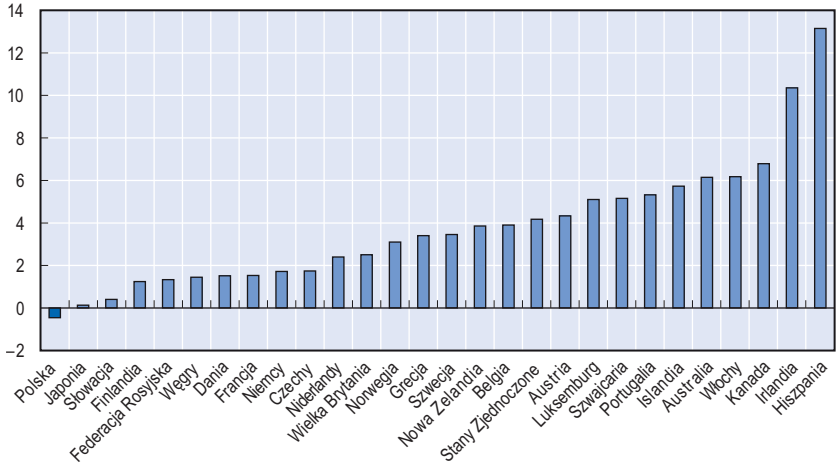
1.2. Główne wyzwania makroekonomiczne

Aby utrzymać wysoką stopę wzrostu, Polska stoi przed istotnymi wyzwaniami, w szczególności niskimi wskaźnikami zatrudnienia, słabym rozwojem infrastruktury oraz ograniczoną innowacyjnością i niskimi wydatkami w sektorze B+R, które mają istotny wymiar terytorialny. Problem ten zostanie omówiony bardziej szczegółowo w dalszej części rozdziału.

Wyzwania rynku pracy są ogromne. Wynikają one przede wszystkim z niskich wskaźników udziału rynku pracy oraz wysokiej emigracji, co doprowadziło do niedoboru pracowników w kluczowych sektorach. Polska posiada jeden z najniższych wskaźnik aktywności zawodowej na obszarze OECD (54,5%). Osoby poniżej 24 roku życia i powyżej 45 roku życia są najbardziej dotknięte problemem bezrobocia, w tym w szczególności bezrobocia długookresowego, i brakiem aktywności zawodowej. Jednak, chociaż bezrobocie utrzymuje się na wysokim poziomie, spadło gwałtownie w ciągu ostatnich pięciu lat (z 19,6% w 2003 roku do 8,5% na koniec 2007 roku). Spadek ten można przypisać przede wszystkim dwóm czynnikom, które trudno rozpatrywać oddzielnie: i) tworzeniu miejsc pracy (w latach 2004-2006 utworzono 850 000 nowych miejsc pracy) oraz ii) emigracji. Szacunkowe obliczenia znacznie się różnią, ale od 2004 roku Polskę opuściło i wyjechało, głównie do Wielkiej Brytanii i Irlandii, które otworzyły swoje rynki pracy, od 1 do 2 milionów Polaków. Polska musi teraz stawić czoła niedoborowi specjalistów w najważniejszych obszarach (głównie opieki zdrowotnej i budownictwa) oraz utracie wykwalifikowanych pracowników. Jest jednym z niewielu państw OECD, które notują ujemne wskaźniki migracyjne (patrz: wykres 1.2).

Poza problemami rynku pracy, poważnymi wyzwaniami są: rozwój infrastruktury i transfer wiedzy oraz innowacje. Słaby rozwój infrastruktury Polski stanowi barierę w wykorzystaniu pełnego potencjału wzrostu gospodarczego. Dotyczy to przede wszystkim infrastruktury transportowej (dróg, kolei, lotnictwa), ale także telekomunikacji. Poza tym postęp w kierunku gospodarki opartej na wiedzy jest powolny. Polska posiada jeden z najniższych poziomów innowacyjności i nakładów na sferę B+R w obszarze OECD. W 2004 roku Polska wydała 0,58% PKB na badania i rozwój, tj. relatywnie mniej niż Republika Czeska (1,27%) i Węgry (0,89%).

Wykres 1.2. **Wskaźnik migracji netto na 1 tys. mieszkańców**
Średnio rocznie w latach 2000-2006 lub w ostatnim okresie, dla którego dostępne są dane



Źródło: OECD Factbook 2008 (OECD 2008c).

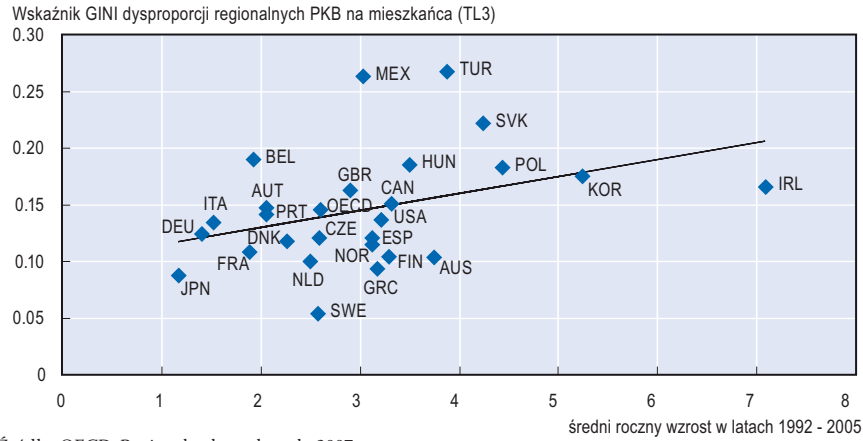
1.3. Różne wymiary zróżnicowań regionalnych w Polsce

Wysoki wzrost PKB Polski nie rozkłada się równomiernie na całym terytorium kraju. Sytuacja taka jest charakterystyczna nie tylko dla Polski, ponieważ wiele z tych państw OECD, które należą do grupy państw „doganiających" lub posiadają wysokie wskaźniki wzrostu, także boryka się z rosnącymi dysproporcjami terytorialnymi (wykres 1.3). W niniejszym punkcie skoncentrowano się na różnych wymiarach zróżnicowania terytorialnego w Polsce. Wyróżnia się trzy wymiary. Jednym z nich jest utrzymująca się luka rozwojowa pomiędzy Polską zachodnią i wschodnią. Drugą jest luka pomiędzy regionem warszawskim (województwo mazowieckie) a pozostałym regionami. Trzecią są rosnące dysproporcje wewnątrzregionalne (w ramach województw), które są największe spośród krajów OECD i wynikają w znacznej mierze z rosnącej przepaści pomiędzy dużymi obszarami miejskimi a obszarami wiejskimi.

Podział na wschód i zachód

Polska jest wyraźnie podzielona na stosunkowo lepiej rozwinięty zachód i pozostający w tyle wschód. Z wyjątkiem rejonu Warszawy, znajdującego się w środkowo-wschodniej części kraju będącym najbogatszym podregionem w Polsce, najbardziej rozwinięte obszary zlokalizowane są w Polsce środkowej i zachodniej (Poznań, Kraków, Gdańsk-Gdynia-Sopot, Legnica, Wrocław, Łódź, Bielsko-Biała). Uwarunkowania historyczne stanowią istotny czynnik wyjaśniający strukturalne dysproporcje terytorialne Polski (patrz: ramka 1.2). Podział na wschód i zachód, często określany jako Polska A i Polska B, okazał się w ciągu ostatnich dziesięcioleci dość trwały. Odziedziczone wiele lat temu tendencje w zakresie specjalizacji dla gospodarki sektorowej, rozwoju instytucjonalnego, poziomu wykształcenia i budowania kapitału społecznego nadal oddziaływają na wzorce rozwoju Polski (Gorzelak, 2006; Piasecki, 2006).

Wykres 1.3. **Roczne wskaźniki wzrostu (1992-2005) i współczynnik „Giniego" dysproporcji regionalnych (TL3) w krajach OECD**



Źródło: OECD, Regionalna baza danych, 2007.

Ramka 1.2. ***Czynniki długoterminowe i uwarunkowania historyczne: utrzymujący się podział na wschód i zachód***

Analiza charakteru rozwoju regionalnego w Polsce musi uwzględniać czynniki długoterminowe oraz spuściznę historyczną. W XVIII wieku Polska była podzielona pomiędzy Prusy (północny-zachód), Austrię (południowy-wschód) i Rosję (środkowy-wschód). Tendencje w zakresie rozwoju instytucjonalnego, poziomu wykształcenia i budowania kapitału społecznego wyraźnie pokazują, że następstwa tego historycznego podziału nadal się utrzymują. Szczególnie Polska wschodnia pozostaje w tyle pod względem rozwoju instytucjonalnego i zdobyczy edukacyjnych.

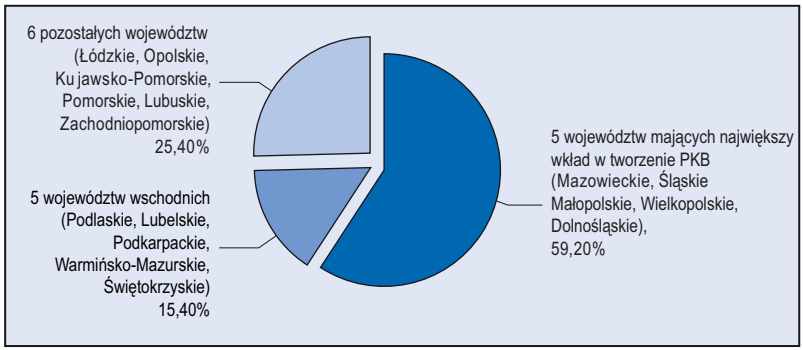
Ta spuścizna historyczna znana jest jako Polska A (Polska zachodnia) i Polska B (Polska na wschód od Wisły). Po II wojnie światowej granice Polski przesunięto o 200 km na zachód. To jeszcze bardziej pogłębiło istniejący podział na wschód i zachód.

Kolejną spuścizną jest narodowa gospodarka planowa powojennego okresu komunistycznego. Związana ona była z koncentracją zasobów przemysłowych i rolniczych w określonych obszarach (np. rozwój państwowych gospodarstw rolnych w Polsce północnej), koncentracją na średnich rozmiarów miastach w celu ich rozwoju gospodarczego oraz powiązaniach wschodniej części kraju z zachodnią bardziej niż północną z południową.

Podziału na wschód i zachód nie złagodziło przejście do gospodarki rynkowej we wczesnych latach 90-tych XX wieku. Funkcjonowanie wolnego rynku ujawniło atuty gospodarek regionalnych – głównie duże miasta, gdzie skoncentrowała się działalność prywatnych inwestorów – i obnażyła najsłabsze regiony (Piasecki, 2006). Obecnie przepaść pomiędzy Polską wschodnią a zachodnią jest istotną cechą rozwoju terytorialnego kraju.

Największa część PKB wytwarzana jest w województwach środkowych i zachodnich. W 2005 roku na pięć z 16 województw (mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie i małopolskie) przypadało 59,2% całkowitego PKB. Pięć województw wschodnich (podkarpackie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie) zlokalizowanych wzdłuż granic wschodniej i północnej generowało zaledwie 15,4% polskiego PKB, tj. mniej niż w roku 1995, kiedy województwa te wytwarzały 16,9% PKB (wykres 1.4). Peryferyjne województwa wschodniej Polski były najbiedniejszymi regionami UE pod względem PKB na mieszkańca do momentu przystąpienia do Unii Bułgarii i Rumunii w 2007 roku (mapa 1.1). Wynika to częściowo z dominacji mało wydajnego rolnictwa w gospodarce regionalnej (rolnictwo stanowi 30,2% całkowitego zatrudnienia w pięciu województwach wschodnich). Sytuacja regionów wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz bliskość słabiej rozwiniętych gospodarczo krajów ograniczają możliwości owocnej współpracy transgranicznej.

Wykres 1.4. **Udział województw (TL2) w tworzeniu PKB, 2005**

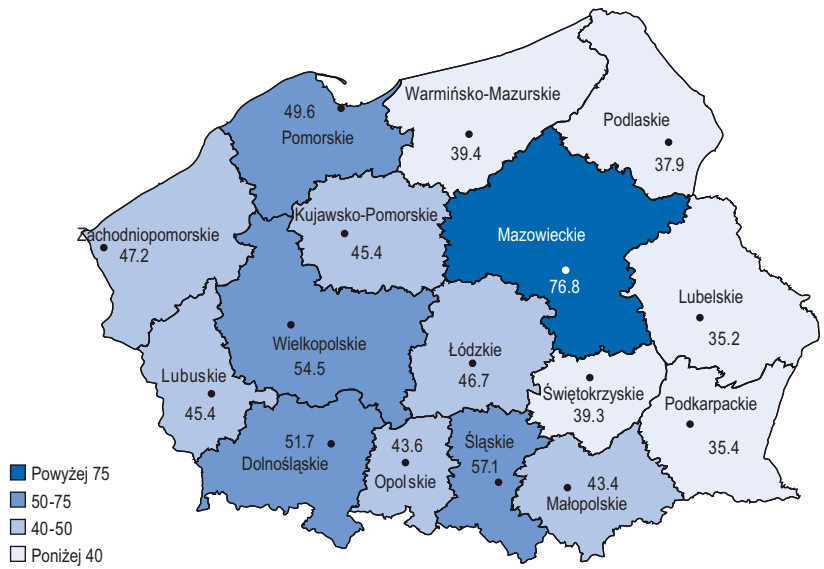


Źródło: Główny Urząd Statystyczny, 2005.

Podział na wschodnie województwa peryferyjne i resztę kraju (w szczególności obszary miejskie) poszerzał się w ciągu ostatniego dziesięciolecia, jeżeli chodzi o PKB na mieszkańca i udział w tworzeniu PKB. Bogatsze województwa notują wyższe wskaźniki wzrostu PKB na mieszkańca od roku 1995 (mapa 1.2). Z kolei najbiedniejsze tereny południowego wschodu, ze swoją słabiej rozwiniętą infrastrukturą i większą odległością do rynków zachodnich, nadal cierpią z powodu niższego PKB na mieszkańca i ograniczonego rozwoju. Jednak wzrost w niektórych regionach graniczących z Niemcami (takich jak okolice Szczecina) był także wolniejszy niż średnia krajowa. Złożyło się na to kilka czynników – regiony te rozpoczynały od wyższego pułapu, doświadczyły poważnej emigracji, rozpadu państwowych gospodarstw rolnych, spowolnienia rozwoju obszarów przemysłowych (w Gorzowie Wielkopolskim) i kryzysu w małych miastach położonych nad Odrą (Gubin), a także rosnącej konkurencji ze strony Berlina i portów niemieckich.

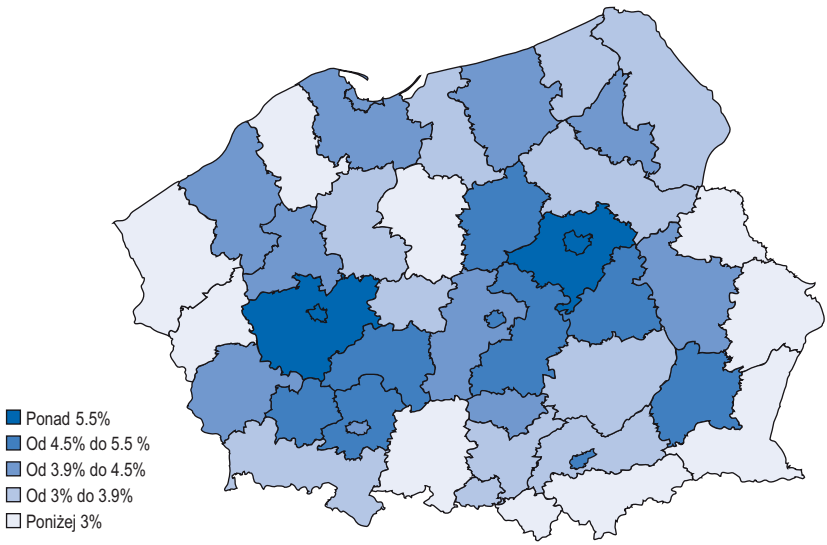
Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Mapa 1.1. **PKB na mieszkańca w województwach (2006)**



Źródło: OECD, Regionalna baza danych, 2008.

Mapa 1.2. **Wzrost PKB w latach 1995-2005 (TL3, ceny stałe)**



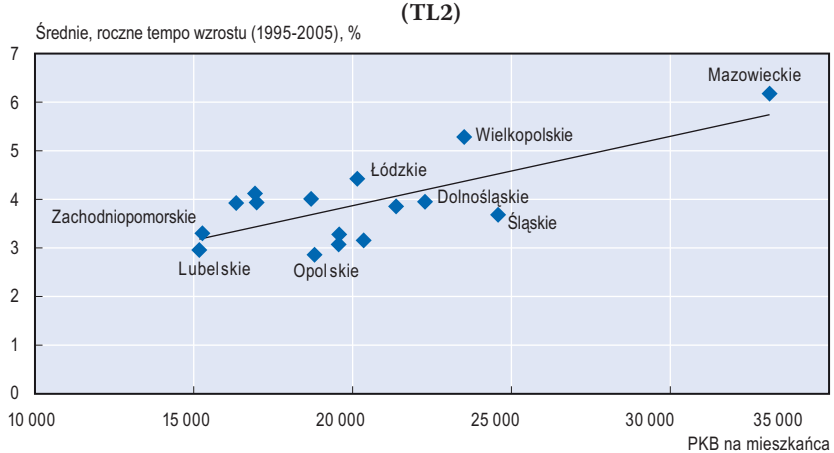
Źródło: OECD, Regionalna baza danych, 2008.

Szybko rozwijający się region warszawski

Od roku 1995 wzrasta dysproporcja pomiędzy województwem mazowieckim a resztą kraju. Województwo mazowieckie było bez wątpienia najszybciej rozwijającym się regionem w latach 1994-2004 (wykres 1.5), co odgrywa istotną rolę w pogłębianiu dysproporcji regionalnych. Jednak to sama Warszawa, bardziej niż region jako całość, odgrywa wiodącą rolę, ponieważ dysproporcje wewnątrzregionalne w województwie mazowieckim są bardzo wysokie. Ponadto zawęża się luka pomiędzy województwem mazowieckim a innymi szybkorozwijającymi się regionami, takimi jak województwa dolnośląskie i wielkopolskie.

Chociaż różnice w PKB na mieszkańca pomiędzy województwem mazowieckim a pięcioma województwami wschodnimi są znaczące (wykres 1.5), poziom zróżnicowań pomiędzy 16 województwami (poziom TL2) nie są czymś wyjątkowym. W 2005 roku PKB na mieszkańca w najbogatszym województwie (mazowieckim) był 2,32-krotnie wyższy niż w najbiedniejszym (lubelskim). Jednak wskaźnik ten przekroczył 3 w Belgii, Francji, Słowacji i Wielkiej Brytanii, a w Republice Czeskiej, Niemczech, Rumunii i na Węgrzech był jeszcze wyższy.

Wykres 1.5. **PKB na mieszkańca i tempo wzrost w poszczególnych województwach (TL2)**



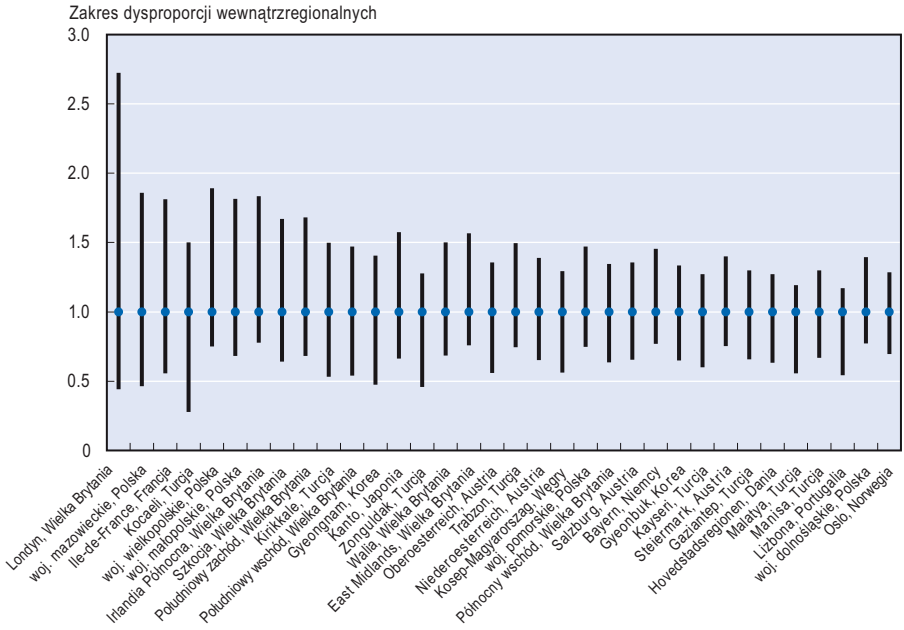
Uwaga: aby zachować przejrzystość wykresu, wskazano tylko kilka nazw województw.

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

Wysokie i rosnące dysproporcje wewnątrzregionalne

Chociaż dysproporcje pomiędzy województwami nie są bardzo duże, dysproporcje w obrębie województw (pomiędzy obszarami TL3 danego regionu TL2) są jednymi z największych w obrębie OECD. Region warszawski[11] odpowiada za drugą co do wielkości dysproporcję dochodową w obszarze OECD (wykres 1.6). W sumie trzy z dziesięciu największych dysproporcji wewnątrzregionalnych w zakresie PKB na mieszkańca w OECD występują w Polsce. Poza województwem mazowieckim są to województwa wielkopolskie (region Poznania) i małopolskie (region Krakowa). Ponadto, jeżeli wykorzysta się współczynniki sigma-konwergencji[12], wśród najmniej jednolitych regionów znajduje się pięć polskich województw, zwłaszcza województwo mazowieckie na trzeciej pozycji (wykres 1.7).

Wykres 1.6. **Dysproporcje wewnątrzregionalne na obszarze OECD (PKB na mieszkańca), 2005**



Źródło: na podstawie Regionalnej bazy danych OECD (2007)
(analiza nie uwzględnia regionów północnoamerykańskich).

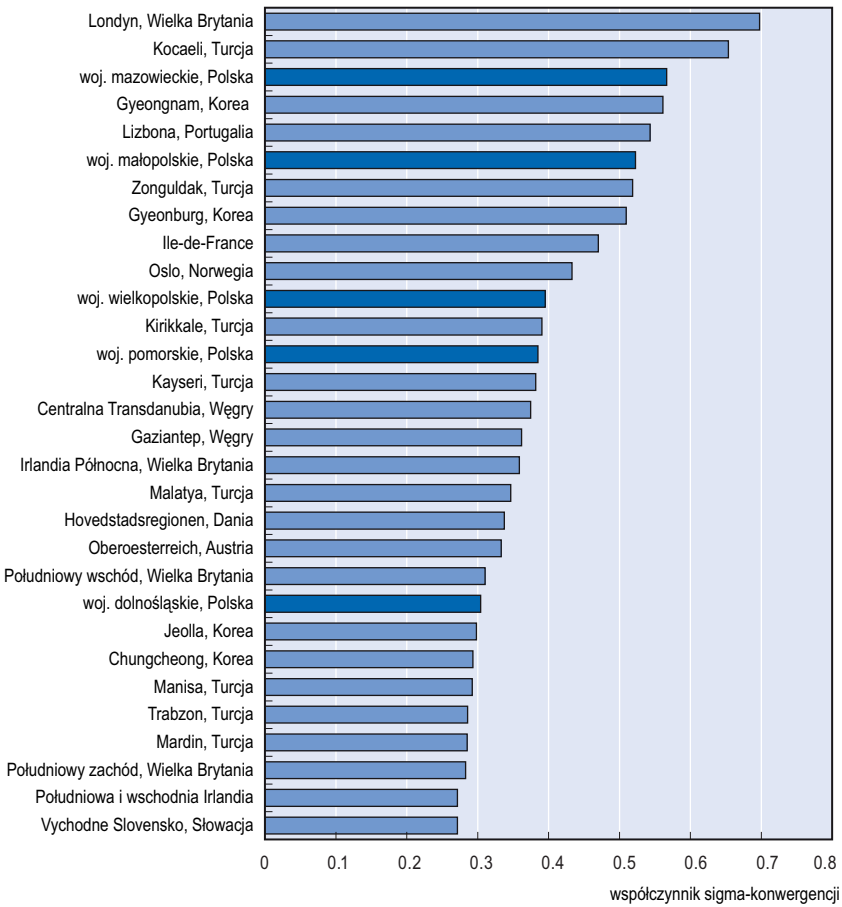
Zatem, pomimo wzrostu PKB na mieszkańca w ciągu ostatnich 15 lat, zróżnicowania terytorialne Polski na poziomie podregionalnym (TL3) są szóstymi co do wielkości na obszarze OECD (wykres 1.8) i utrzymują się. Turcja i Meksyk, a także trzy państwa UE notują większe dysproporcje (na poziomie TL3): Belgia, Słowacja i Węgry.

Co istotniejsze, zróżnicowania terytorialne pogłębiają się od 1995 roku zarówno na poziomie TL2 jak i TL3, sygnalizując kumulację dynamiki wzrostu w konkretnych miejscach. Wzrost dysproporcji można najlepiej zaobserwować, stosując współczynniki sigma-konwergencji (bardziej niż przy użyciu współczynnika Giniego) (wykres 1.9). Dysproporcje rosną szczególnie od 1999 roku, głównie na poziomie TL3. Potwierdza to, że niektóre podregiony, te najbogatsze, korzystają najbardziej z bieżących tendencji wzrostowych i, rozwijając się, przyczyniają się do powiększenia nierówności.

Rosnące nierówności na poziomie podregionalnym można przede wszystkim wytłumaczyć zwiększającą się luką w rozwoju gospodarczym pomiędzy obszarami miejskimi (dużymi miastami) a obszarami w znacznej mierze wiejskimi i pośrednimi (które obejmują średnich rozmiarów miasta). W dużych obszarach miejskich od połowy lat 90-tych XX wieku znacząco wzrosła rola usług w gospodarce. Obszary te stwarzają także najlepsze możliwości zatrudnienia, posiadają najlepiej wykształconych pracowników oraz przyciągają bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Obszary w przeważającej mierze wiejskie pozostają w tyle pod względem atrakcyjności i zróżnicowania działalności pozarolniczej. Ponadto upadek tradycyjnych gałęzi przemysłu spowodował poważne proble-

my dla części małych i średnich miast, które straciły swoje tradycyjny potencjał rozwoju. Po roku 1990 średnich rozmiarów miasta (Starachowice, Ostrowiec, Radom) narażone były na kryzys w wyniku wysokiego poziomu bezrobocia strukturalnego związanego z restrukturyzacją przemysłu, znaczącą emigracją oraz utratą wcześniejszych uprawnień administracyjnych.[13] W kolejnym rozdziale przyjrzymy się rozszerzającej się luki rozwojowej pomiędzy dużymi obszarami miejskimi a resztą kraju.

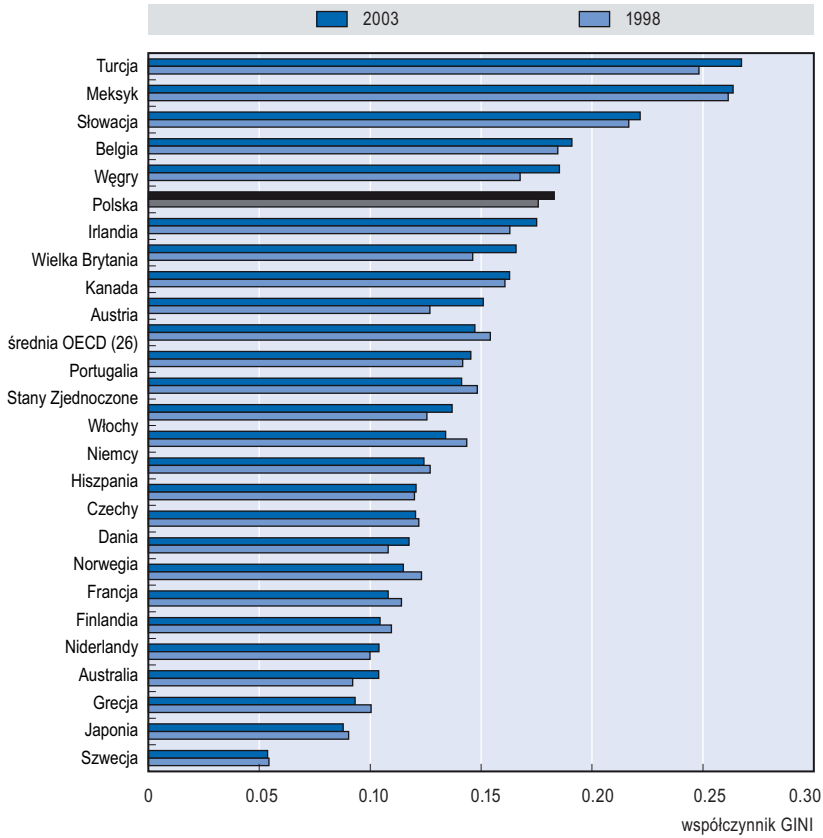
Wykres 1.7. **Dysproporcje wewnątrzregionalne w zakresie PKB na mieszkańca w obszarze OECD (odchylenie standardowe), 2005**
współczynniki sigma-konwergencji



Źródło: na postawie Regionalnej bazy danych OECD (2007)

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Wykres 1.8. **Dysproporcje regionalne w OECD (współczynnik Giniego)**



Źródło: OECD (2007f).

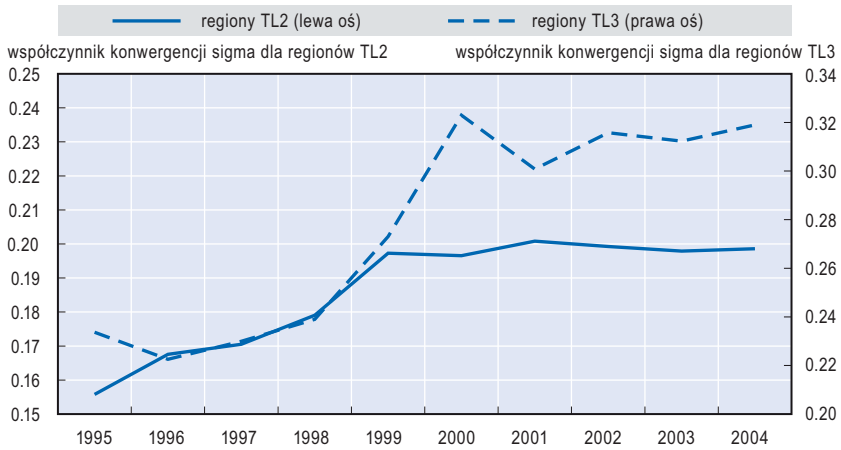
Dysproporcje w poziomie bezrobocia

Kształtowanie się stopy bezrobocia odzwierciedla pogłębiający się podział na Polskę wschodnią i zachodnią, o którym mowa powyżej. O ile województwom zachodnim udało się znacząco obniżyć bezrobocie w porównaniu do średniej krajowej, to województwa wschodnie, a szczególnie regiony przygraniczne na wschodzie, notują jego poważny wzrost. W ramach województw dysproporcje są także znaczące. Na przykład w województwie mazowieckim stopy bezrobocia wahają się od 3% w Warszawie do 20% w Radomiu, który znajduje się zaledwie około 80 kilometrów na południe od stolicy. Stopy bezrobocia powiązane są z wyżej omówionymi dysproporcjami wewnątrzregionalnymi.

Lepsze warunki na rynku pracy nie wystarczyły, aby zmniejszyć regionalne nierówności w poziomie bezrobocia. Jedną z przyczyn ograniczonego oddziaływania może być brak mobilności siły roboczej, która jest niższa w Polsce niż w większości państw OECD,

w tym w państwach o podobnej gęstości zaludnienia lub liczbie jednostek terytorialnych. Na przykład w Republice Czeskiej, Francji i Wielkiej Brytanii wskaźniki mobilności siły roboczej są siedmiokrotnie wyższe niż w Polsce.14 W związku z powyższym na poziomie regionalnym nadwyżki i niedobory siły roboczej w poszczególnych sektorach nie są właściwie dopasowane. Fakt, że Polacy wydają się być bardziej niechętni do zmiany miejsca zamieszkania w ramach własnego kraju wskazuje na obecność konkretnych barier. Częściowo mobilność siły roboczej ograniczają trudności mieszkaniowe oraz te związane z koniecznością dojazdu do pracy. Powyższe dwa czynniki szerzej omówiono w rozdziale 2.

Wykres 1.9. **Analiza spójności regionalnej Polski (PKB na mieszkańca) 1995-2004**
sigma-konwergencja



Uwaga: podobne wyniki można uzyskać poprzez przeprowadzenie takiej samej analizy przy użyciu PKB na pracownika – według miejsca zamieszkania i miejsca pracy.

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

Do zwiększenia niedoborów siły roboczej, których nie rekompensuje regionalna mobilność, przyczynia się emigracja. Szacuje się, że roczny odpływ obywateli polskich wyjeżdżających za granicę na okresy dłuższe niż typowy okres pracy sezonowej wzrósł w przedziale od 40% do 80% bezpośrednio po przystąpieniu Polski do UE. Wysokie przepływy emigracyjne przyczyniły się zarówno do gwałtownego spadku bezrobocia, jak i do wystąpienia znacznych niedoborów siły roboczej w takich sektorach, jak ochrona zdrowia, usługi finansowe i budownictwo. Jednak doświadczenia Polski w tym zakresie nie są w żaden sposób wyjątkowe wśród gospodarek przechodzących transformację, które ostatnio przystąpiły do Unii Europejskiej. Na przykład wyżej wspomniany wskaźnik emigracji jest porównywalny do wskaźników obserwowanych w Estonii i Słowacji i jest nadal znacznie niższy niż w Łotwie i na Litwie (OECD, 2008a).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

2. Duże miasta: siły napędowe wzrostu

Rosnące dysproporcje pomiędzy podregionami (TL3) są głównie wynikiem zwiększającej się luki rozwoju pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi. Poniżej omówiono kryteria stosowane przez OECD przy ustalaniu obszarów w przeważającej mierze miejskich w celu zapewnienia porównywalności z pozostałymi państwami OECD. Jako obszary TL3 w przeważającej mierze miejskie OECD klasyfikuje tereny, na których populacja społeczności wiejskiej nie przekracza 15% (patrz: uwaga na temat metodologii w załączniku 1). Na tej podstawie Polska posiada osiem obszarów miejskich: Centralny Śląski (Katowice -obszar funkcjonalny), Kraków, Gdańsk-Gdynia-Sopot, Łódź, Poznań, Rybnicko-Jastrzębski, Warszawa i Wrocław. Łącznie wyżej wymienionych osiem obszarów miejskich zamieszkuje 22,8% całkowitej populacji i wytwarza 37,4% PKB Polski.

2.1. Policentryczne ramy miejskie: potencjalna siła rozwoju regionalnego

Polska posiada policentryczną strukturę sieci dużych i średnich miast, równomiernie rozmieszczonych na terytorium kraju, z wyjątkiem Polski wschodniej (patrz: mapy 1.3 i 1.4 oraz ramka 1.3).

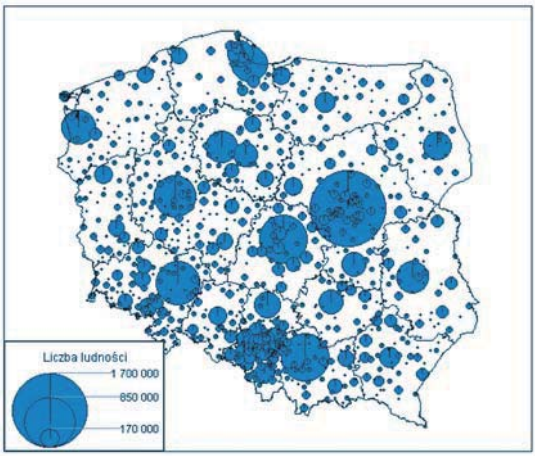
Ramka 1.3. **Rozkład populacji miejskiej i „obszarów metropolitarnych"**

Rozkład populacji Polski jest względnie dobrze zrównoważony pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi. Populacja miejska stanowi 61,78% (GUS, 2005), a jej udział prawie nie uległ zmianie od roku 1990. Rozkład ten jest bardziej równomierny niż w państwach OECD takich jak Kanada, Meksyk czy Korea. Populacja koncentruje się w województwach mazowieckim (13,5%), śląskim (12,3%), wielkopolskim (8,8%) i małopolskim (8,6%), z kolei wschodnie regiony wiejskie są najsłabiej zaludnione. Województwa zachodnie charakteryzują się wyższym udziałem ludności miejskiej niż wschodnie w wyniku historycznej urbanizacji Polski z zachodu na wschód (Centre for European Regional and Local Studies, 2005).
Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju z 2005 roku (która nie posiada statusu prawnego) wyznaczyła dziewięć tak zwanych obszarów metropolitalnych, tj. dużych miast, których populacja wraz z otaczającymi gminami, wynosi ponad 500 000 mieszkańców. Są to Bydgoszcz-Toruń (724 700), Kraków (1 227 200), Łódź (1 061 600), Poznań (1 227 200), tak zwany „Śląsk" (w tym Katowice i Rybnik-Jastrzębie; 3 239 200), Szczecin (683 900), Gdańsk/Gdynia/Sopot, Warszawa (2 680 600) i Wrocław (1 136 900).

Województwa wschodnie charakteryzują się słabo rozwiniętą siecią średnich miast. Ponieważ żadne z miast Polski wschodniej nie spełnia wymogu związanego z populacją w tej kategorii, przyjmuje się, że istnieją przynajmniej dwa ośrodki miejskie, czasami zwane potencjalnymi obszarami metropolitarnymi, tj. Lublin (465 900) i Białystok (365 700). Małe miasta (z populacją do 20 000 mieszkańców) odgrywają decydującą rolę w procesie urbanizacji. Stanowią one 75% całkowitej liczby miast w Polsce. Znaczna większość z nich posiada mniej niż 5 000 mieszkańców.

Źródło: Gorzelak i inni, 2006 oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007.

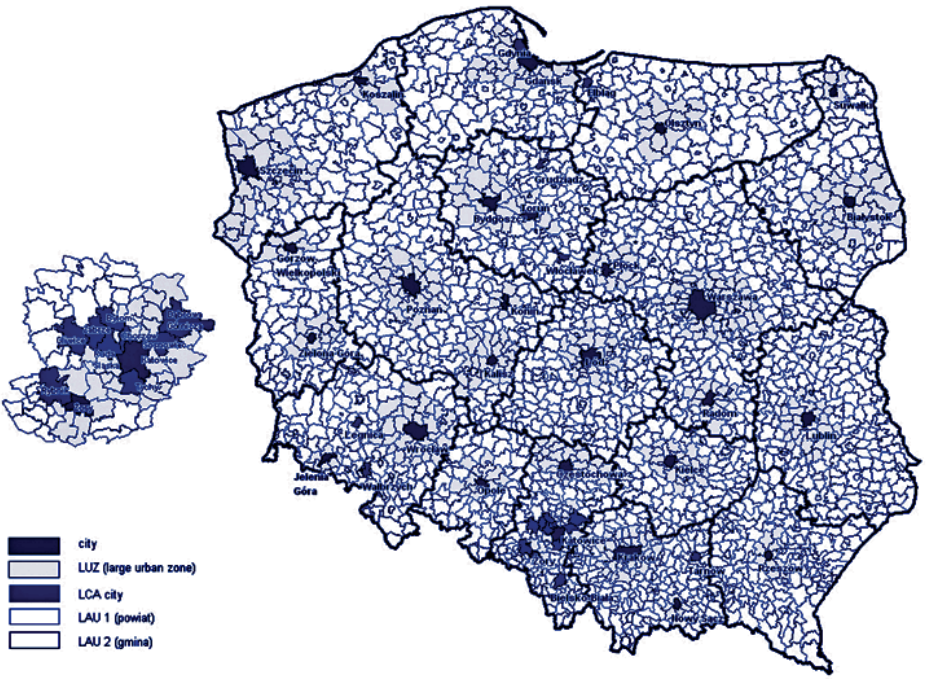
Mapa 1.3. **Miasta w Polsce**



Grupy miast według populacji	populacja miast	% całkowitej populacji
Ogółem	883	61.7
Poniżej 20 000	662	12.9
20 000-50 000	132	10.7
50 000-100 000	49	8.7
100 000-200 000	22	7.8
Powyżej 200 000	18	21.6

Źródło: Centre for European Regional and Local Studies, 2005, na podstawie danych GUS.

Mapa 1.4. **Typologia miast w Polsce opracowana dla celów Audytu miejskiego**



Źródło: Centrum Statystyki Miejskiej w Poznaniu.

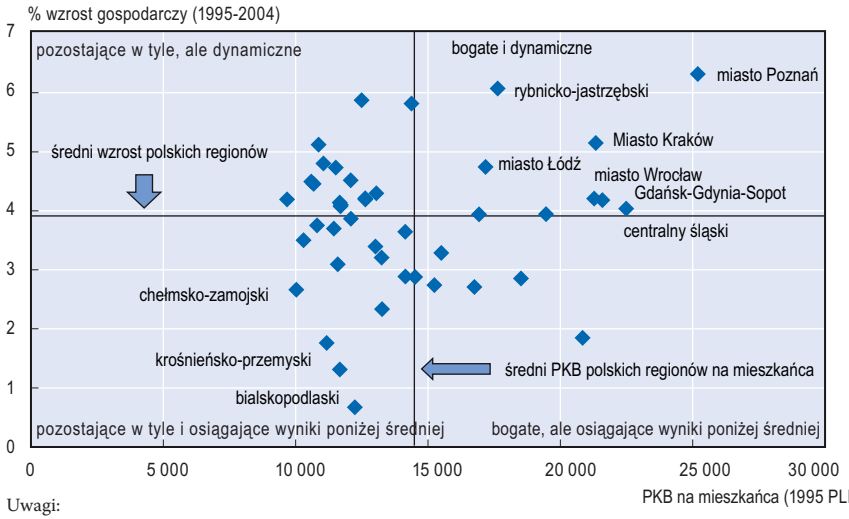
Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Tego typu policentryczne rozwiązanie stwarza potencjał dla bardziej zrównoważonego rozwoju, ponieważ udział w tworzeniu PKB kraju nie koncentruje się w jednym lub dwóch dominujących miastach. Pomiędzy Warszawą a resztą kraju brak jest poważnych zaburzeń równowagi pod względem liczby ludności i udziału w narodowym wzroście. W Warszawie mieszka zaledwie 7% populacji kraju, a na samą stolicę przypada 16% PKB. Chociaż wskaźniki te są znacznie wyższe niż w pozostałych polskich miastach, kontrastuje to z takimi państwami OECD, jak Korea, Niderlandy lub Dania, gdzie region stolicy odpowiada za prawie połowę narodowego PKB.

2.2. Wyższy wzrost i wyższa wydajność

Chociaż stopy wzrostu różnią się dość znacząco wśród dużych obszarów miejskich (na przykład pomiędzy Katowicami a Warszawą), w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci duże miasta rozwijały się przeciętnie szybciej niż obszary pośrednie i wiejskie. W grupie bogatych i dynamicznych podregionów znajdują się wyłącznie duże obszary miejskie (wykres 1.10). Udział obszarów miejskich w PKB Polski stale rośnie od 1995 roku, z kolei udział obszarów wiejskich i pośrednich spada (wykres 1.11).

Wykres 1.10. **Wzrost gospodarczy i PKB na mieszkańca w polskich podregionach (TL3), 1995-2004**

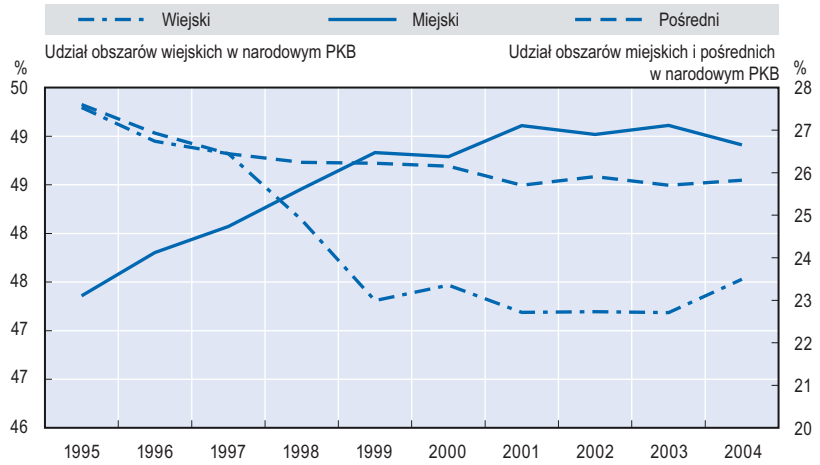


Uwagi:

1. Wykluczono Warszawę, ponieważ różnica w PKB na mieszkańca jest zbyt duża w porównaniu do pozostałych regionów TL3.
2. Wskaźniki wzrostu gospodarczego to średnie roczne wskaźniki oparte na realnych wartościach PKB na mieszkańca za lata 1995 i 2004. Jednak dane dla regionów warszawskiego, częstochowskiego, bielsko-bialskiego, centralnego śląskiego i rybnicko-jastrzębskiego dostępne są jedynie za lata 2000-04, tak więc średnie roczne stopy wzrostu dla tych regionów TL3 dotyczą tego okresu.
3. Niektóre regiony miejskie TL3 klasyfikowane są jako miasta w bazie danych OECD (patrz: tabela klasyfikacji polskich regionów TL2 i TL3 w nocie metodologicznej).

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

Wykres 1.11. **Udział w PKB według rodzaju regionu, 2004**

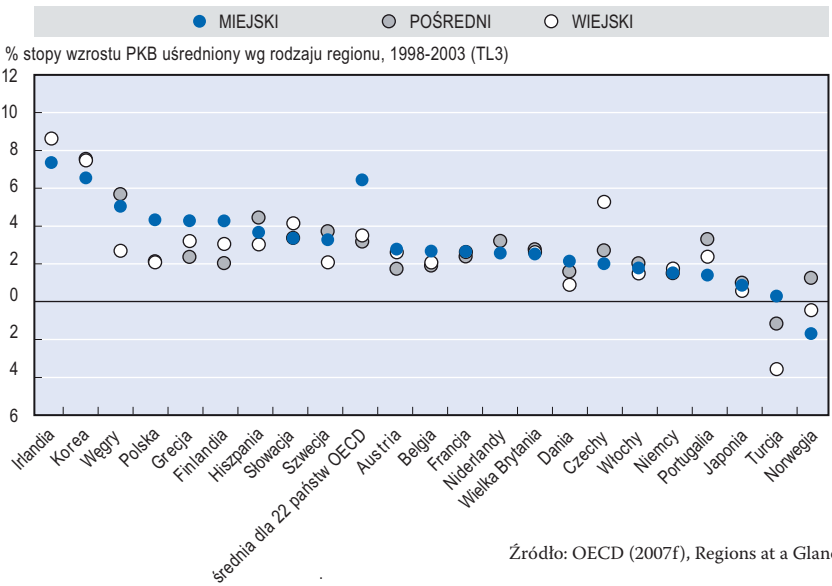


Uwaga: obszary miejskie zgodnie z typologią OECD - centralny Śląski, Kraków, Gdańsk-Gdynia-Sopot, Łódź, Poznań, rybnicko-jastrzębski, Warszawa i Wrocław.

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

Stopa wzrostu polskich obszarów miejskich była jedną z najwyższych w obszarze OECD w latach 1998-2003, jedynie za Irlandią, Koreą i Węgrami (wykres 1.12). Ponadto PKB na mieszkańca w obszarach miejskich jest ponad dwukrotnie wyższy niż średnia na obszarach w przeważającej mierze wiejskich (wykres 1.13).

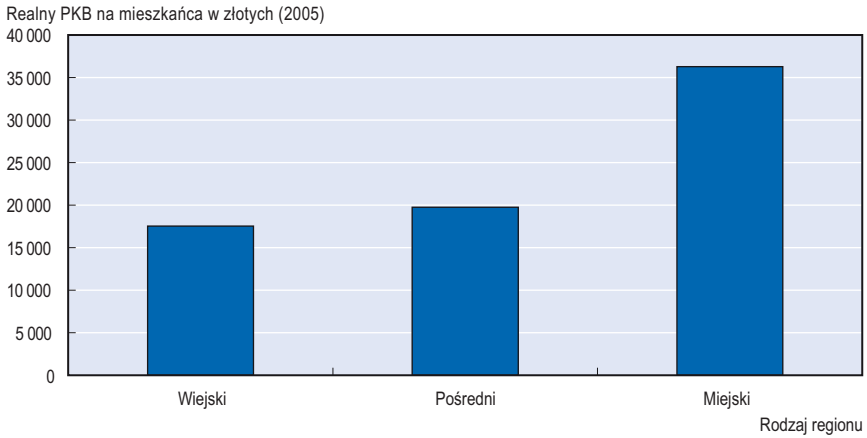
Wykres 1.12. **Stopa wzrostu PKB uśredniona według rodzaju regionu, 1998-2003 (TL3)**



Źródło: OECD (2007f), Regions at a Glance.

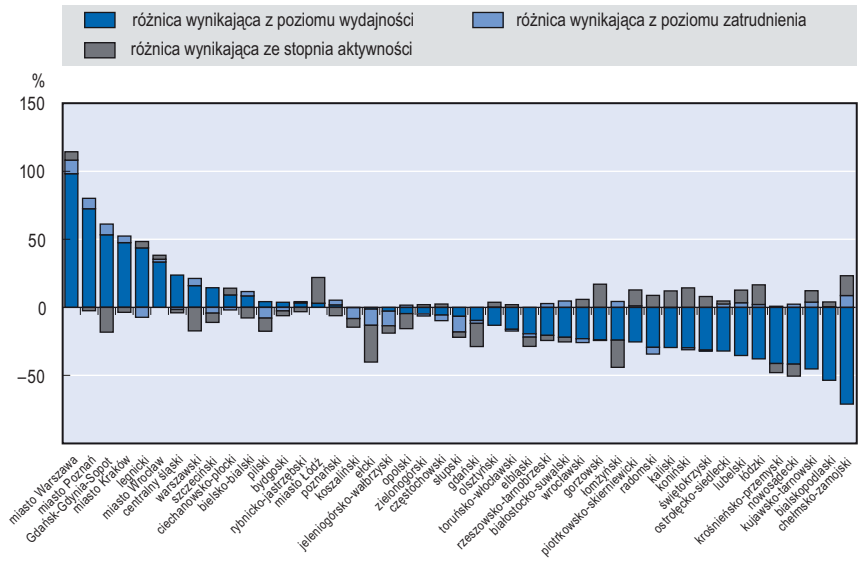
Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Wykres 1.13. **PKB na mieszkańca według rodzaju regionu w Polsce (2005)**



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

Wykres 1.14. **Czynniki objaśniające różnicę wzrostu w porównaniu do średniej krajowej**

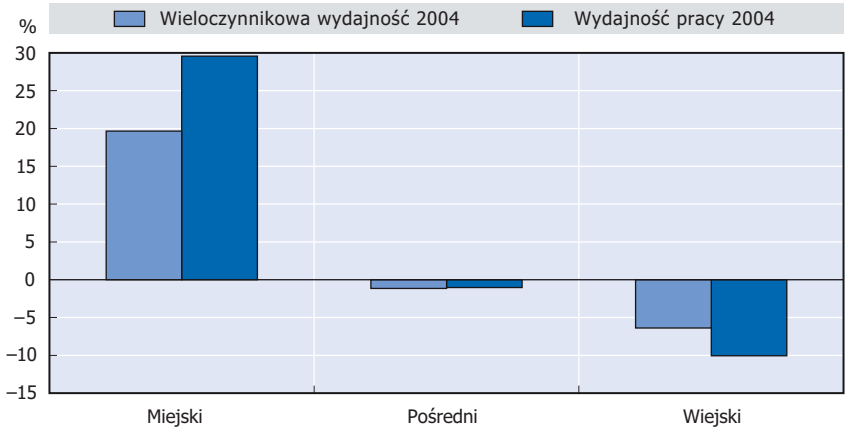


Źródło: OECD, 2008, własne obliczenia na podstawie Regionalnej bazy danych OECD (2008).

Różnica w poziomie wzrostu pomiędzy dużymi miastami a średnią krajową wynika przede wszystkim z wyższych stóp zatrudnienia i wydajności (wykres 1.14). Obszary miejskie oferują większe możliwości zatrudnienia, a stopy bezrobocia i niskiej aktywności zawodowej pozostają najważniejszymi zmiennymi tłumaczącymi trudności gospodarcze w niektórych obszarach pośrednich/wiejskich. Wyższa wydajność także odgrywa istotną rolę. W 2003 roku Polska zanotowała najwyższy w OECD wskaźnik zmienności w odniesieniu do wydajności na poziomie TL3 (OECD, 2007f).

Zarówno poziom wydajności wieloczynnikowej jak i wydajności siły roboczej są wyższe w miastach niż na obszarach pośrednich lub wiejskich. Wydajność wieloczynnikowa wyraźniej odzwierciedla różnice wydajności pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi. Chociaż obszary miejskie są o 20% wydajniejsze niż przeciętne polskie podregiony, wieloczynnikowa wydajność na obszarach miejskich jest o ponad 5% poniżej średniej (wykres 1.15). Jeżeli chodzi o wydajność pracy (przepracowane roboczogodziny), obszary miejskie i pośrednie przekraczają średnią, a obszary wiejskie są poniżej średniej.[15] Koncentracja wykwalifikowanych pracowników, bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz innowacyjne działania w dużych ośrodkach miejskich są podstawowymi przyczynami rosnącej wydajności w miastach.

Wykres 1.15. **Porównanie wydajności pracy i wydajności wieloczynnikowej**



Uwaga: słupki przedstawiają różnice wydajności w odniesieniu do średniej dla polskich regionów (oznaczonej jako 0%).

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

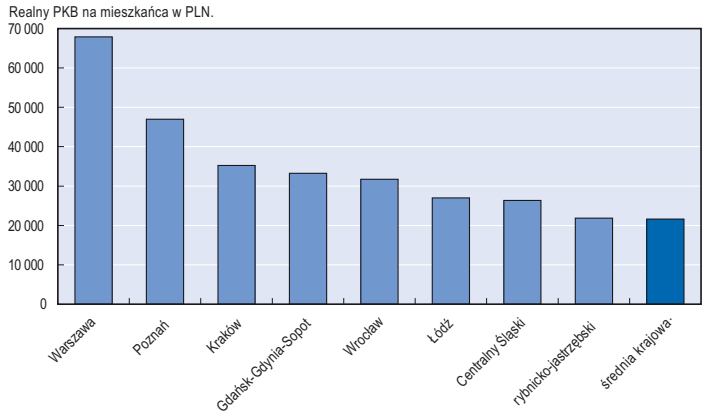
2.3. Warszawa a inne duże miasta: zmniejszanie luki rozwojowej

Wśród dużych miast Warszawa zanotowała najwyższą stopę wzrostu w latach 1995-2004 (151,4% średniej krajowej) oraz zdecydowanie najwyższy PKB na mieszkańca (263% powyżej średniej krajowej w roku 2005) (wykres 1.16), co doprowadziło do rosnącej luki rozwojowej w stosunku do reszty kraju. Średnia, roczna stopa wzrostu PKB na mieszkańca wynosiła 7,3% w latach 2000-2004. Warszawa posiadała najwyższe stopy wzrostu wśród regionów wielkomiejskich OECD w okresie od 1998 do 2003 roku (wykres 1.17).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Wzrost Warszawy wynika przede wszystkim ze wzrostu zatrudnienia w sektorze usług, z 49,2% w 1995 roku do 63,2% w 2005 roku (GUS, 2005), w tym głównie w handlu, telekomunikacji, usługach finansowych, ubezpieczeniach i informatyce. Ze 100 największych spółek w Polsce, aż 43 posiada swoją siedzibę w Warszawie. Ponadto Warszawa stała się jednym z największych ośrodków inwestycyjnych w Europie Środkowej po Berlinie i od 1995 roku przyciąga najwyższy udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych typu greenfield do Polski.[16]

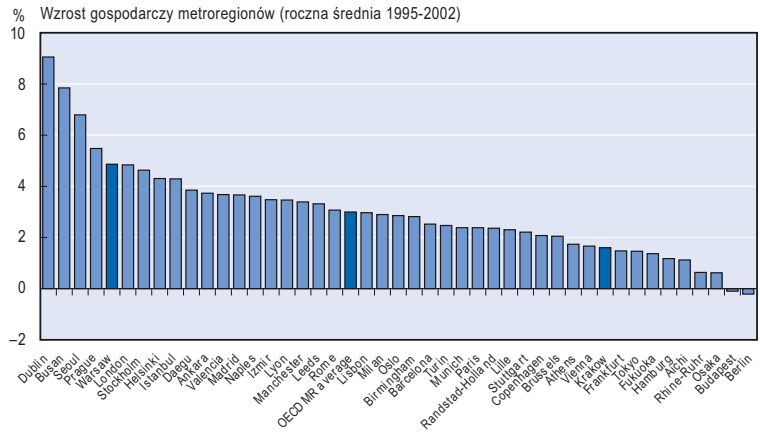
Wykres 1.16. **PKB na mieszkańca w polskich obszarach miejskich w 2005 roku**[1]



1 Wykres pokazuje wyłącznie osiem obszarów w przeważającej mierze miejskich w Polsce zgodnie z definicją Regionalnej bazy danych OECD.

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

Wykres 1.17. ***Średnie roczne stopy wzrostu PKB na mieszkańca, 1995-2002***[1]



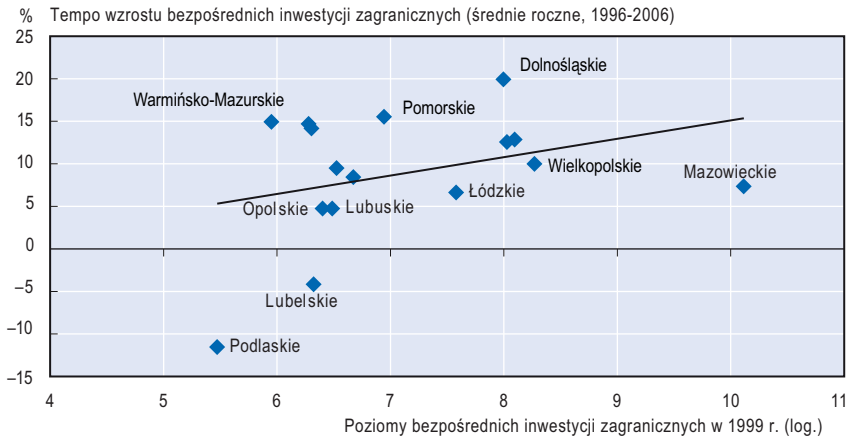
1 Chociaż najnowsze dane dla polskich metroregionów (Warszawa i Kraków) dotyczą roku 2005, aby zapewnić porównywalność z resztą państw OECD oraz biorąc pod uwagę ograniczenia dla pozostałych metroregionów, ostatnie porównywalne dane dotyczą roku 2002.

Źródło: na podstawie Metropolitarnej bazy danych OECD (2006).

Jednak, mimo że Warszawa nadal bardzo wyróżnia się wśród pozostałych miast pod względem PKB na mieszkańca, luka rozwojowa pomiędzy Warszawą a pozostałymi dużymi polskimi miastami, w szczególności Poznaniem, Wrocławiem i Krakowem, wydaje się zawężać, chociaż potwierdzenie takiej tendencji wymagałoby danych dotyczących PKB na mieszkańca w okresie 2006-07. Może to być głównie wynikiem rosnącego udziału bezpośrednich inwestycji zagranicznych (typu greenfield) docierających do miast innych niż Warszawa (wykres 1.18, na poziomie TL2). W roku 1996 Warszawa przyciągnęła 40% inwestycji typu greenfield, ale w 2001 roku jej udział spadł do 17%. Chociaż Warszawa pozostaje główną lokalizacją bezpośrednich inwestycji zagranicznych, przy udziale przekraczającym 50% wszystkich inwestycji, badanie przeprowadzone przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową pokazuje, że Wrocław (patrz: ramka 1.5), Katowice i Poznań stały się najatrakcyjniejszymi miastami w okresie 2005-06 pod względem napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, zarówno do sektora wysokich technologii, jak i usług (IBnGR, 2007). Województwo śląskie, w tym Katowice i rybnicko-jastrzębski, jest najatrakcyjniejszym regionem dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych związanych z przemysłem. Na trzecim miejscu z kolei znajduje się region jeleniogórsko-wałbrzyski (woj. dolnośląskie). Łódź także zanotowała wyraźny wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych (ramka 1.4). Według Polskiej Agencji Inwestycji Zagranicznych, podstawowymi kryteriami, jakimi kierują się zagraniczni inwestorzy przy wyborze lokalizacji inwestycyjnej, są dostępność wykwalifikowanej siły roboczej oraz jakość infrastruktury (dostępność) (PAIZ, 2006). Wyraźna jest korelacja pomiędzy kapitałem ludzkim a poziomem przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (wykres 1.19).

Wykres 1.18. **Rosnące dysproporcje w poziomie przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych**

Wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych i poziomy początkowe[1]



1 Dane niedostępne dla poziomu TL3.

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

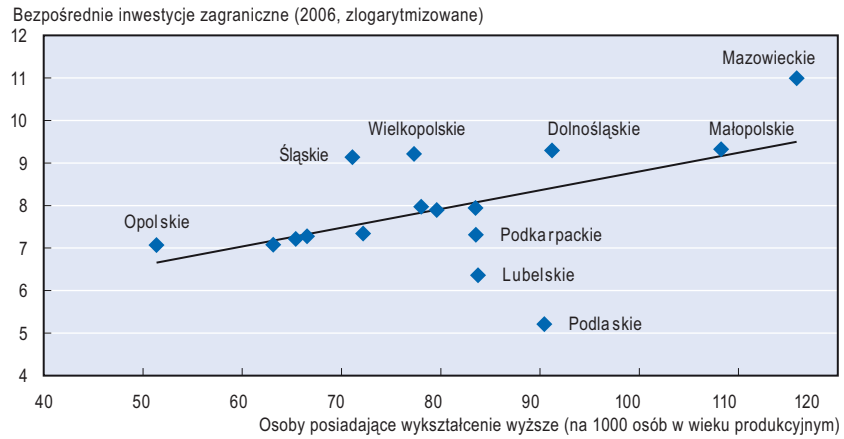
Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Ramka 1.4. **Tendencje wzrostu w Katowicach i Łodzi**

Katowice *(Centralny Śląski), stolica Śląska, notują bardzo wolny wzrost, przede wszystkim w wyniku restrukturyzacji przemysłu. Jednak bezrobocie spadło gwałtownie w ostatnich kilku latach (4,7% w 2007 roku, w porównaniu do średniej krajowej wynoszącej 13%) w efekcie zwiększonej dywersyfikacji w kierunku sektora usług oraz przyrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Najważniejszymi dla gospodarki Katowic gałęziami przemysłu pozostają górnictwo, hutnictwo, energetyka i inne gałęzie generujące 25% miejsc pracy. Pomimo znacznego postępu w restrukturyzacji przemysłu Katowice są nadal w znacznym stopniu zależne od wahań ogólnych warunków gospodarczych, a w szczególności popytu na węgiel i stal.*

Łódź *stoi przed ogromną restrukturyzacją, podobną do tej w Katowicach, pomimo istotnych różnic wynikających z pierwotnej struktury gospodarczej. Łódź była stolicą przemysłu lekkiego (tekstylnego), a Katowice stolicą przemysłu ciężkiego (górnictwa i hutnictwa). Paradoksalnie, Łódź mogła ucierpieć na bliskości Warszawy. Katowice znajdują się dalej i były w stanie wypracować swoją własną strategię rozwoju. Jednak w następnych kilku latach bliskość Warszawy może być atutem, dzięki nowemu szybkiemu połączeniu kolejowemu pomiędzy tymi dwoma miastami oraz możliwościom rozwoju dla Łodzi (patrz: rozdział 3).*

Wykres 1.19. **Bezpośrednie inwestycje zagraniczne i kapitał ludzki w polskich regionach (2006)**



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

Specjalizacje przemysłowe

Obszary miejskie, które rozwijają się szybciej, to obszary, które zdywersyfikowały swoją gospodarkę głównie w kierunku usług, w tym przede wszystkim usług finansowych i usług dla przedsiębiorstw (firmy konsultingowe, marketingowe, prawnicze, księgowe). Ponadto szybciej rozwijające się regiony przeszły w krótszym okresie na bardziej kapitałochłonną działalność produkcyjną. Na przykład województwo dolnośląskie jest jednym

z regionów, który skorzystał najbardziej na modernizacji w kierunku działalności opartej na średnich i wysokich technologiach oraz intensywniejszym wykorzystaniu kapitału i technologii (wykres 1.20). W tradycyjnych sektorach, takich jak tekstylny, zanotowano niewielkie zmniejszenie specjalizacji. Z kolei w przemyśle transportowym (motoryzacyjnym), metalowym i maszynowym specjalizacja wzrasta. Wyraźną rolę odgrywają czynniki związane z globalizacją. Dzieje się tak także w województwie wielkopolskim oraz w mniejszym zakresie w województwach śląskim i małopolskim (patrz: aneks 1.A2 oraz wykresy dla różnych regionów).

Ramka 1.5. **Wrocław: rozwój wiedzy**

Wrocław jest jednym z najbardziej dynamicznych miast Polski. Posiada wielokulturową historię oraz tradycję otwartości. Zamieszkuje go około 630 000 mieszkańców (i ponad 1,1 mln w całej aglomeracji). Wrocław jest stolicą województwa dolnośląskiego, szybko rozwijającego się regionu w południowo-zachodniej Polsce. W 2005 r. PKB na mieszkańca województwa dolnośląskiego stanowił 53% średniej UE-25, nieznacznie powyżej średniej Polski (103,3%) i był na czwartym miejscu wśród 16 polskich województw. Działalność gospodarcza tego regionu oparta jest na przemyśle (32,8% zatrudnienia) i w coraz większym stopniu na usługach (57% zatrudnienia). Sektor rolniczy jest względnie słaby w porównaniu do innych polskich regionów (10,2% zatrudnienia).

W województwie dolnośląskim, które posiada najgęstszą infrastrukturę transportową oraz bardzo dobrą współpracę transgraniczną ze swoimi niemieckimi i czeskimi sąsiadami, Wrocław jest ważnym węzłem transportowym na skrzyżowaniu trzech tras międzynarodowych z dwoma głównymi dworcami kolejowymi, dwoma portami rzecznymi i międzynarodowym lotniskiem. Miasto posiada największa liczbę mostów na świecie po Wenecji, Amsterdamie i St. Petersburgu. Znajduje się w prawie takiej samej odległości od Berlina, Pragi i Warszawy.

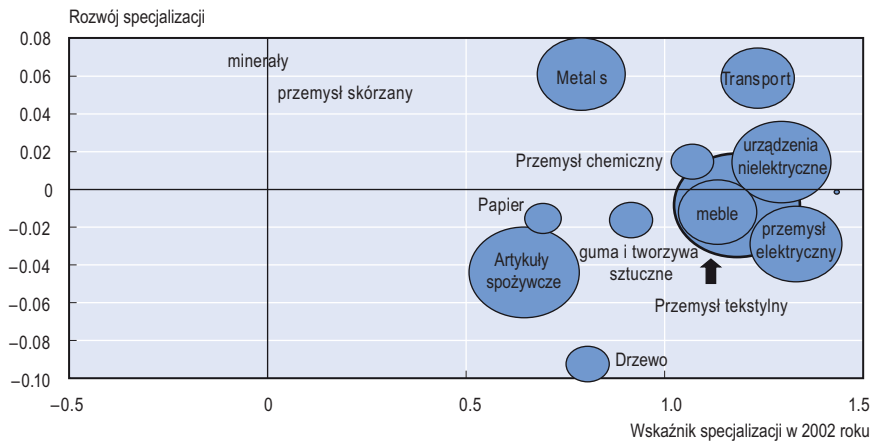
Dzięki swojemu korzystnemu położeniu geograficznemu na skrzyżowaniu handlowym oraz ostatniej fali zagranicznych inwestycji (szczególnie w sektorze informatycznym) Wrocław stał się liderem rozwoju gospodarczego. Jego położenie na autostradzie A4, która łączy Wrocław z Niemcami oraz dwoma innymi polskimi obszarami metropolitarnymi (Katowice i Kraków) ma kluczowe znaczenie. Wrocław przyciągnął szereg wiodących firm wielonarodowych (Volvo, LG, Toyota, Wabco, Whirpool, Electrolux itp.), a część tego typu firm zdecydowała się otworzyć swoje ośrodki badawczo-rozwojowe lub obiekty usługowe (Siemens, Capgemini, Hewlett-Packard, Macopharma). Około 27% z 92 954 firm zarejestrowanych we Wrocławiu (dane z 2006 roku) to przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym. Ponadto aglomeracja wrocławska znajduje się na drugim po Warszawie miejscu pod względem rozmiaru inwestycji. Jest także drugim co do wielkości ośrodkiem usług finansowym w Polsce, a siedzibę tutaj posiada wiele wiodących krajowych firm informatycznych, co jeszcze bardziej zwiększa atrakcyjność regionu dla inwestorów. Od momentu przystąpienia Polski do UE w 2004 roku, Wrocław przyciągnął około 5 mld euro, a stopa bezrobocia spała z prawie 14% do 5,1% w październiku 2007 roku (stopa bezrobocia w województwie dolnośląskim przekracza 11,7%). W ostatnich latach utworzono ponad 120 000 miejsc pracy.

Chociaż rozwój klastrów jest na etapie początkowym w Polsce (patrz: rozdział 2), rozwinęła się pewnego rodzaju forma koordynacji pomiędzy firmami i instytutami naukowymi w niektórych obszarach, w dużych miastach, szczególnie w sektorach wysokich technologii (elektronicznym w Warszawie i Krakowie), w przemyśle farmaceutycznym

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

i kosmetycznym (Kraków i Łódź) oraz bardziej tradycyjnych sektorach, takich jak przemysł samochodowy w Katowicach i w województwie dolnośląskim (Wałbrzych i Wrocław) oraz automatyzacji przemysłu w Gdańsku (przemysł stoczniowy i mechaniczny).

Wykres 1.20. **Zmiany specjalizacji i poziomu zatrudnienia w województwie dolnośląskim**



Uwaga: Wskaźniki specjalizacji opracowano na podstawie danych dotyczących względnego poziomu zatrudnienia w konkretnych gałęziach przemysłu w Polsce w stosunku do całkowitego zatrudnienia w przemyśle. Wzrost specjalizacji dotyczy średnich rocznych stóp wzrostu wskaźników specjalizacji w okresie od 2002 do 2005 roku. Wielkość kółek odzwierciedla rozmiar sektora pod względem zatrudnienia.

Źródło: na podstawie GUS (2008).

2.4. Wyzwania stojące przed dużymi miastami

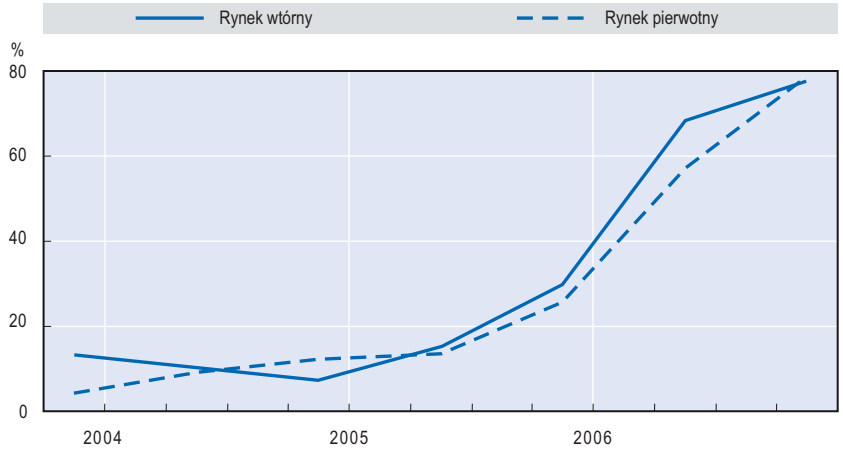
Wielkie miasta są motorem wzrostu krajowego. Ma to wyraźne związane z potrzebą wzmacniania gospodarek wielkomiejskich w zrównoważony sposób, aby poprawić wzrost wydajności i transfer wiedzy. Istnieją krytyczne wyzwania dla lepszego wykorzystania gospodarki opartej na wiedzy – niewielkie nakłady sektora prywatnego na B+R, słabo rozwinięty internet i łącza szerokopasmowe, niedopasowanie kształcenia uniwersytetów z potrzebami rynku pracy (patrz: pkt 1.4).

Co ważniejsze, duże obszary miejskie muszą stawić czoła wyzwaniom związanym z zarządzaniem niekorzystnymi konsekwencjami bardzo wysokich stóp wzrostu, w szczególności żywiołowym rozprzestrzenianiu się zabudowy miejskiej. Zjawisko to jest silnie powiązane ze wzrostem cen mieszkań, szczególnie po 2004 roku. Z kolei ceny nieruchomości w Polsce[17] rosną niezmiennie od 2003 roku, rocznie o 10-20%, a w Warszawie, Poznaniu, Łodzi, Krakowie, Gdyni, Gdańsku i Wrocławiu nawet szybciej (wykres 1.21). Ceny w Warszawie są jednymi z najwyższych w Europie Środkowo-Wschodniej i czasami równe cenom w niektórych krajach Europy Zachodniej. Prowadzi to do nowego rodzaju migracji w kierunku pobliskich obszarów wiejskich i średnich miast otaczających duże miasta oraz konieczności codziennego dojazdu do pracy. Chociaż pojawiają się oznaki,

że możliwa jest zmiana sytuacji, zważywszy na spadki cen w kilku najważniejszych miastach, powiązany z ostatnią globalną zawieruchą finansową, Główny Urząd Statystyczny prognozuje, że migracja do pobliskich obszarów wiejskich będzie wzrastać aż do roku 2025 (GUS, 2005).

Wykres 1.21. **Wyrost cen nieruchomości mieszkaniowych w największych miastach**[1]

W wartościach nominalnych, zmiany r/r



1 Średnia cen w Warszawie, Poznaniu, Łodzi, Krakowie, Gdyni, Gdańsku i Wrocławiu.

Źródło: Narodowy Bank Polski (2007) w OECD (2008a).

Rozprzestrzenianie się obszarów miejskich oraz zwiększony przepływ osób dojeżdżających do pracy wokół dużych miast wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na powiązania miejsko-wiejskie pod względem transportu i budownictwa mieszkaniowego. Powoduje to wzrost znaczenia konieczności rozwoju i modernizacji miejskiego transportu publicznego oraz rozwoju dróg metropolitalnych. Zatory drogowe, wypadki i trudności z parkowaniem są wymieniane wśród najistotniejszych problemów miast (Brzeziński, 2003). Brak obwodnic wokół dużych miast prowadzi do negatywnych konsekwencji (zanieczyszczenie, niebezpieczeństwo), w szczególności dla transportu towarowego. Poza tym, ponieważ polskie miasta, w tym szczególnie Warszawa i Katowice, są bardzo zanieczyszczone (głównie w zakresie zanieczyszczenia wód), może to zmniejszyć ich atrakcyjność.

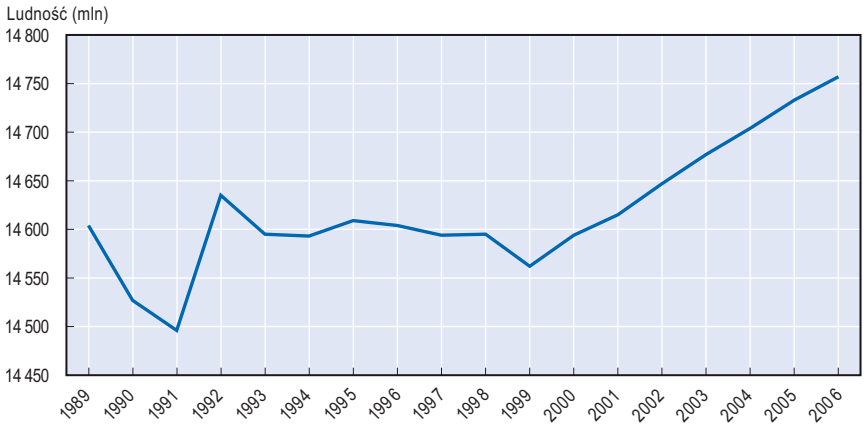
Istotne jest także wspieranie średnich miast i obszarów wiejskich w celu zapewnienia ich spójności, ale również biorąc pod uwagę nowe wzorce migracyjne Polski. Napływ nowej populacji stanowi szansę rozwoju średnich miast i obszarów wiejskich. Coraz więcej firm otwiera swoje siedziby poza Warszawą i dużymi miastami, gdzie koszty działalności są niższe. Jakość życia zyskuje na znaczeniu, szczególnie dla młodego pokolenia, a - co może zaskakiwać - młodzi ludzie stają się bardziej mobilni i gotowi do przeprowadzki do mniejszych miast w poszukiwaniu możliwości biznesowych (AmCham, 2006). Poza lepszymi połączeniami komunikacyjnymi z dużymi miastami, priorytetem powinien być rozwój telekomunikacji, szczególnie szerokopasmowej, oraz edukacji. Wyzwania te są szczególnie istotne na terenach wiejskich, które pozostają daleko w tyle z wielu powodów. Problemy obszarów wiejskich omówiono w następnym punkcie.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

3. Tendencje i wyzwania dla rozwoju obszarów wiejskich

Przepaść pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi[18] poszerza się pod względem PKB i wzrostu wydajności. Wiele obszarów wiejskich znalazło się w błędnym kole w wyniku niskiej dywersyfikacji w kierunku działalności pozarolniczej, niskiego poziomu atrakcyjności oraz słabych osiągnięć edukacyjnych. Gospodarka wiejska zdominowana jest przez rolnictwo. W Polsce wschodniej sieci miejskie są najsłabsze i brak jest zupełnie obszarów wielkomiejskich. Jednocześnie widocznych jest kilka pozytywnych tendencji. Po pierwsze, od roku 1999 wzrasta migracja na tereny wiejskie (wykres 1.22). Po drugie, rozwój rolnictwa jest zróżnicowany regionalnie i niektóre sektory (na przykład mleczarstwo) stały się konkurencyjne. Po trzecie, obszary wiejskie posiadają niewykorzystany potencjał, taki jak turystyka na północnym-wschodzie, gdzie znajduje się jedno z najlepiej zachowanych środowisk naturalnych w Unii Europejskiej. W niniejszym punkcie na wstępie przeanalizowano podstawowe cechy rozwoju rolnictwa, a następnie wyzwania dla ogólnego rozwoju obszarów wiejskich, skupiając się na edukacji i infrastrukturze.

Wykres 1.22. ***Ludność żyjąca na obszarach wiejskich***



Źródło: GUS, 2006.

3.1. Duży i stabilny sektor rolniczy

Gospodarka obszarów wiejskich jest nadal ukierunkowana przede wszystkim na rolnictwo. Znaczna część siły roboczej (około 17%) nadal pracuje w rolnictwie (mimo że dane te są przedmiotem częstych dyskusji (ramka 1.6), są one znacznie wyższe niż średnia OECD). Rolnictwo zatrudnia ponad 2 miliony osób i wykorzystuje 50,8% gruntów (lasy stanowią 28,2%) (GUS, 2005). Chociaż udział populacji pracującej w rolnictwie spada od początku lat 90-tych XX wieku, jak w większości państw OECD, rolnictwo nadal jest bardziej odporne na zmiany strukturalne niż przemysł. Z historycznego punktu widzenia rolnictwo odgrywało kluczową rolę w kształtowaniu tożsamości Polski.[19]

Niektóre z jego aspektów (jak na przykład niewielkie rozmiary gospodarstw rolnych) są obecne od wieków, z kolei inne zostały odziedziczone po okresie komunistycznym i wzmocniła je marginalizacja populacji wiejskiej (ramka 1.7).

Ramka 1.6. ***Rozważania statystyczne na temat zatrudnienia w rolnictwie w Polsce***

Istnieje niepewność co do danych dotyczących rolnictwa ze względu na wysokie ukryte bezrobocie. Ogólne dane szacunkowe wahają się od 15% do ponad 20% siły roboczej. Niemożliwe wydaje się uzyskanie danych statystycznych, z którymi każdy mógłby się zgodzić, bez względu czy dotyczy to rozmiaru gospodarstwa, dochodów z tytułu działalności rolniczej, czy też różnych rodzajów działalności. Profesor Jerzy Wilkin nie waha się napisać, że „najtrudniejszą rzeczą jest ustalenie dokładnej liczby rolników". Do roku 2002-03 statystyki pokazywały, że 27% populacji było zatrudnione w sektorze rolnym. W 2003 roku nastąpiła zmiana statystyk, aby przybliżyć metodologię GUS do metodologii Eurostat, usunięcie użytkowników gospodarstw rlnych produkujących wyłącznie na potrzeby własne spowodowało zmniejszenie zatrudnienia w sektorze rolnym o 10 punktów.

Wydajność siły roboczej w rolnictwie jest niska – 17% populacji zatrudnionej w rolnictwie generuje 4,6% PKB (Rachunki narodowe, OECD 2005). Istnieje szeroki konsensus, że bieżące poziomy zatrudnienia w rolnictwie nie są trwałe. Aby osiągnąć równowagę, decydujące znaczenie będą miały takie działania, jak zachęcanie do mobilności siły roboczej w kierunku innych sektorów, poprawa poziomu edukacji na obszarach wiejskich, dywersyfikacja gospodarki wiejskiej w stronę sektorów pozarolniczych oraz wzmocnienie wydajności siły roboczej poprzez inwestycje technologiczne i rozwój kapitału ludzkiego.

Ramka 1.7. ***Charakterystyczne cechy rolnictwa odziedziczonego po systemie komunistycznym***

W przeciwieństwie do pozostałych typów rolnictwa sowieckiego, Polskę charakteryzowała przewaga małych gospodarstw rolnych, które pozostały prywatne po roku 1956. Państwowe gospodarstwa rolne koncentrowały się na północy. Inwestycje publiczne w rolnictwo były bardzo ograniczone, a ubóstwo szeroko rozpowszechnione na terenach wiejskich. W następstwie, po roku 1990, doprowadziło to do sytuacji charakteryzującej się trzema cechami: i) nie było problemów z odzyskaniem majątków, w przeciwieństwie do wielu krajów postkomunistycznych, ii) brak zaufania do państwa, niski poziom edukacji i znaczne ubóstwo na terenach wiejskich (marginalizacja), iii) brak wspólnego działania i znacznej pomocy społecznej.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Rolnictwo w Polsce jest wysoce rozdrobnione i składa się głównie z małych i bardzo małych gospodarstw rolnych. W 2006 roku średnia wielkość gospodarstwa wynosiła 8,4 ha, tj. połowę średniej UE. Ponad 60% polskich gospodarstw rolnych ma mniej niż pięć hektarów, a 34% mniej niż jeden hektar (GUS, 2005). Większość gospodarstw (90%) jest zbyt mała, aby generować zadowalające dochody (Ministerstwo Rolnictwa, 2007). Zauważalny jest podział na wschód i zachód, ponieważ regiony wschodnie charakteryzuje ogromna liczba małych gospodarstw rolnych których produkcja nie wystarcza na własne utrzymanie. Z kolei największe gospodarstwa znajdują się w Polsce środkowej i zachodniej. 20% gospodarstw o powierzchni powyżej 15 hektarów (głównie na zachodzie) odpowiada za 80% produkcji rolnej (The Economist, 2001, w Crescenzi, 2004). Poza tym zauważalny jest także podział na północ i południe, gdyż największe gospodarstwa rolne znajdują się na północy.

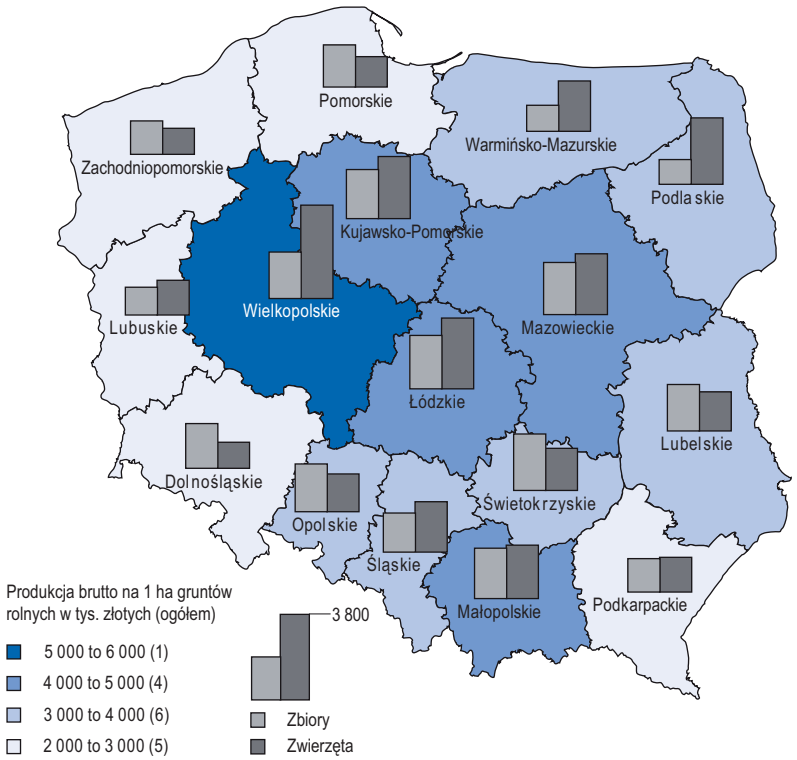
Od początku lat 90-tych XX wieku ograniczono liczbę gospodarstw rolnych, w tym przede wszystkim państwowych gospodarstw rolnych na północy i zachodzie (gdzie znajdowały się bardzo duże gospodarstwa o powierzchni około 7000 hektarów), a średnie rozmiary gospodarstw wzrosły. Jednak zamknięcie PGR-ów niekoniecznie doprowadziło do zmniejszenia liczby gospodarstw rolnych, ponieważ niektóre PGRy podzielono na mniejsze, łatwiejsze w zarządzaniu jednostki o powierzchni ponad 15 ha. Poza tym liczba gospodarstw o powierzchni od pięciu do 20 hektarów spadła nieznacznie od początku lat 90 XX wieku. Możliwym wyjaśnieniem takiej sytuacji jest określona skala gospodarcza i specjalizacja oraz fakt, że gospodarstwa te są zbyt małe, aby konkurować z wielkimi gospodarstwami, ale zbyt duże, aby rozwijać dodatkową działalność, jak czynią to bardzo małe gospodarstwa.

Niektóre segmenty polskiego rolnictwa są konkurencyjne na skalę europejską lub nawet globalną. Polska jest obecnie największym producentem ziemniaków i żyta w Europie i jednym z największych na świecie producentów buraka cukrowego. Mleczarstwo jest jedną z gałęzi odnoszących największe sukcesy. Najważniejszymi uprawami są zboża, z największym udziałem żyta, pszenicy, jęczmienia i owsa. Inne rośliny uprawne to ziemniaki, buraki cukrowe, rośliny paszowe, len, chmiel, tytoń i owoce. Sektor agro-żywnościowy, który mocno ucierpiał w wyniku kryzysu lat 90-tych XX wieku, szybko rozwinął się na początku XXI wieku, szczególnie w zakresie zbóż, owoców i warzyw. Około połowa polskiego eksportu rolnego kierowana jest do państw UE.

Różnice regionalne w rozwoju rolnictwa

W zakresie rozwoju rolnictwa wyróżnić można trzy główne makroregiony.[20] Dwie trzecie konkurencyjnych gospodarstw rolnych znajduje się na zachodzie, szczególnie w województwach wielkopolskim i kujawsko-pomorskim (Bydgoszcz), gdzie poziomy wydajności są najwyższe. Województwo wielkopolskie zajmuje czołową pozycję w polskim rolnictwie pod względem wydajności dzięki wieloletniej tradycji prowadzenia gospodarstw rolnych o wysokim standardzie (mapa 1.5). Poziom zatrudnienia na północy zmniejszył się w efekcie likwidacji państwowych gospodarstw rolnych. Problemy strukturalne koncentrują się przede wszystkim w pięciu regionach Polski wschodniej, gdzie ukryte bezrobocie jest wysokie, dominują małe, nieekonomiczne gospodarstwa, a wydajność pracy jest bardzo niska. Największe urodzajne obszary w Polsce (dolnośląskie, małopolskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie i lubelskie) niekoniecznie są jednocześnie najwydajniejsze, co potwierdza brak równowagi strukturalnej w zakresie wykorzystania siły roboczej, rozmiarów gospodarstw i rozwoju technologicznego.

Mapa 1.5. ***Produkcja rolna brutto w 2006 roku (ceny stałe w 2005 roku)***



Źródło: Regiony Polski, GUS, 2007.

Polska północna jest jednym z obszarów najsilniej dotkniętych procesem restrukturyzacji w latach 90-tych XX wieku, ponieważ znaczną część regionu zajmowały państwowe gospodarstwa rolne (PGRy) i w mniejszym zakresie, spółdzielnie. Po roku 1989 rząd zamknął PGR-y, co doprowadziło do rozszerzenia ubóstwa i wysokiego bezrobocia. Osoby wcześniej zatrudnione w państwowych gospodarstwach nie miały kwalifikacji ani chłopskich korzeni. Populacja ta jest silnie skoncentrowana w niektórych wioskach (popegerowskich). W wielu powiatach wcześniej zdominowanych przez państwowe gospodarstwa rolne, stopa bezrobocia przekracza obecnie 30%.

Polska Wschodnia i wysokie ukryte bezrobocie

Duże znaczenie rolnictwa w Polsce wschodniej[21] – 30,2% całkowitego zatrudnienia w pięciu województwach – jest jedną z przyczyn trudności gospodarczych tych regionów. Wydajność rolnictwa stanowi zaledwie 69% średniej krajowej. Duże przedsiębiorstwa dominują w części północnej, podczas gdy małe, nieekonomiczne gospodarstwa rodzinne przeważają w części południowej. Większość tych ostatnich produkuje wyłącz-

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

nie na własne potrzeby i wykazuje niewielką aktywność rynkową. Wiele osób posiada dwa miejsca zatrudnienia. Znaczna część populacji wiejskiej jest starsza niż średnio w kraju, a młodzi ludzie opuszczają najbiedniejsze obszary. W okresie od 2000 do 2004 roku pięć wschodnich województw opuściło 173 000 mieszkańców (GUS, 2005).

Bezrobocie w Polsce wschodniej jest wysokie – szczególnie bezrobocie długoterminowe, chociaż oficjalne statystyki wskazują niższą stopę niż w regionach zachodnich (na przykład 15,5% w województwie podlaskim na wschodzie w porównaniu do 25,6% w województwie zachodniopomorskim w 2005 roku). Jednak ukryte bezrobocie[22] jest bardzo wysokie w Polsce wschodniej, szczególnie w sektorze rolnym, gdzie szacowane jest na 1 mln osób (Wilkin, 2004). Rodzinna solidarność odgrywa kluczową rolę w Polsce wschodniej, gdzie kilka pokoleń z reguły mieszka w tym samym miejscu, posiadając jedno podstawowe źródło przychodów w postaci renty lub emerytury.

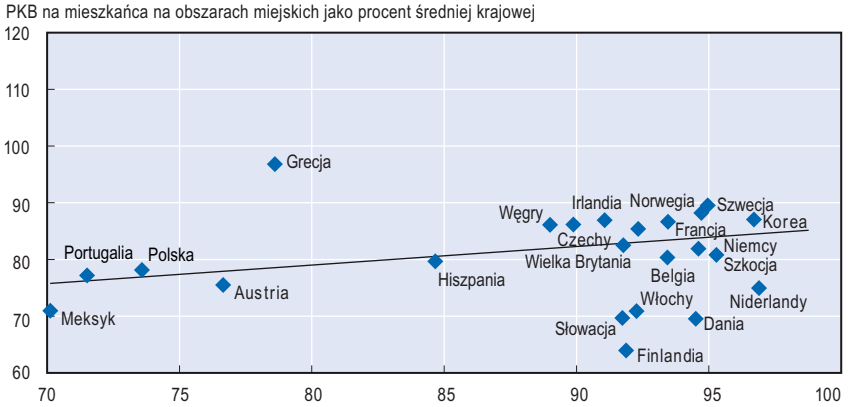
Nieformalna gospodarka rozwija się od 1990 roku i obecnie odgrywa istotną rolę, przede wszystkim dlatego, że ludność po drugiej stronie granicy (Rosja, Białoruś i Ukraina) jest biedniejsza. Jest to szczególnie szeroko rozpowszechnione, głównie w odniesieniu do Ukraińców, w południowo-wschodniej Polsce, gdzie bardzo małe działki wymagają pracochłonnych form uprawy. Jednak Układ z Schengen, który obowiązuje Polskę od stycznia 2008 roku, utrudnił przekraczanie granicy.

Istnieje jednak kilka pozytywnych wyjątków. Niektóre małe gospodarstwa, takie jak te specjalizujące się w produkcji owoców na południowym-wschodzie, osiągają bardzo dobre wyniki w kilku ostatnich latach i prawdopodobnie zachowają ważną pozycję w polskim rolnictwie. Mleczarstwo także odnosi sukcesy w tej części kraju. Jednak większość gospodarstw rolnych ukierunkowanych na konsumpcję własną ma trudności z przejściem do bardziej rentownych form działalności, takich jak mleczarstwo lub ogrodnictwo.

Ograniczona dywersyfikacja gospodarki wiejskiej

W około połowie wszystkich gmin rolnictwo stanowi podstawową formę działalności gospodarczej (Bański i Stola, 2002). Zaledwie w 20% gmin wiejskich wiodącą rolę odgrywają funkcje pozarolnicze, głównie leśnictwo i turystyka albo kombinacja różnych funkcji (Bański, 2003). Najniższym stopieniem dywersyfikacji charakteryzują się województwa położone wzdłuż granicy wschodniej, tj. podkarpackie, lubelskie i podlaskie. Najwyższy stopień koncentracji gospodarstw rolnych zajmujących się działalnością inną niż rolnictwo zauważalny jest w strefach przyległych do dużych miast, a także na terenach turystycznych. Wśród tego typu form działalności najważniejszą rolę odgrywają usługi, następnie handel i przetwórstwo przemysłowe na małą skalę (Bański, 2006). Najważniejszym „drugim" rodzajem działalności jest przemysł (19,5%), budownictwo (17,8%) i transport (5,1%) (GUS, 2004). Wśród rolników mających inne źródła przychodów, 73% posiada mniej niż 5 hektarów. W państwach OECD dywersyfikacja gospodarki wiejskiej jest pozytywnie skorelowana z wyższymi dochodami w regionach w przeważającej mierze wiejskich (wykres 1.23).

Wykres 1.23. ***PKB na mieszkańca na obszarach wiejskich i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej w kierunku sektorów ekonomicznych II i III***



Źródło: Baza terytorialna OECD, 2007.

3.2. Przeszkody w zakresie mobilności i dywersyfikacji obszarów wiejskich

Aby zwiększyć stopień mobilności siły roboczej w kierunku sektorów pozarolniczych i zdywersyfikować gospodarkę wiejską, należy stawić czoła czterem podstawowym wyzwaniom: i) poprawić poziom wykształcenia na obszarach wiejskich, ii) poprawić dostęp do kapitału, iii) usprawnić rolę transferów finansowych służących mieszkańcom z terenów wiejskich oraz iv) ulepszyć rozwój infrastruktury.

Poprawa poziomu wykształcenia

Edukacja jest najważniejszym wyzwaniem. Niższy poziom wykształcenia ludności wiejskiej przyczynia się do ograniczenia mobilności siły roboczej oraz niedostatecznej dywersyfikacji terenów wiejskich. Jedynie 5,4% populacji wiejskiej posiada wyższe wykształcenie, w porównaniu do 17,5% w obszarach miejskich (GUS, 2004).[23] W niektórych gminach wiejskich odsetek populacji z wykształceniem jedynie podstawowym przekracza 40% (GUS, 2004). W roku 2001 Polska, wraz z Meksykiem, wykazywała największe dysproporcje terytorialne pod względem wykształcenia wyższego na obszarze OECD. Chociaż sytuacja ta uległa poprawie od 2001 roku, nadal podstawowymi problemami pozostają:

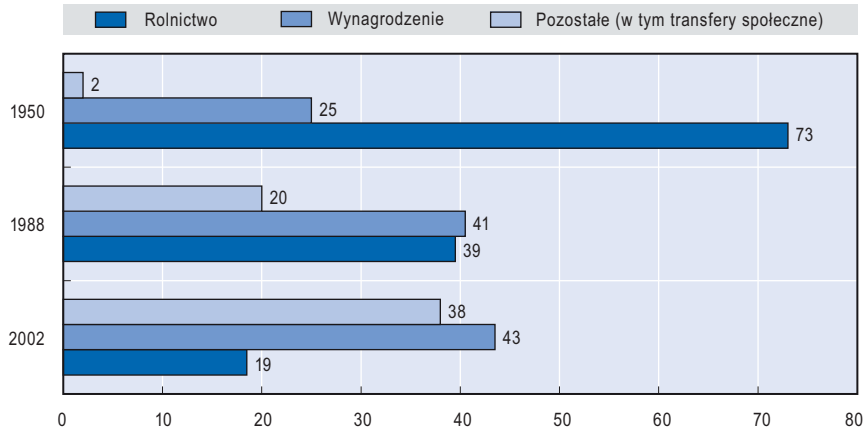
- Dostęp do edukacji przedszkolnej, który jest bardzo ograniczony. Jedynie 18% 3-5-latków uczęszczało do przedszkola w roku szkolnym 2004-05 na obszarach wiejskich, w porównaniu do 55% w miastach (GUS, 2005). W biednych, odległych obszarach charakteryzujących się wysokim bezrobociem i problemami społecznymi małe gminy często nie posiadają przedszkoli, a współczynnik uczestnictwa jest bliski zeru (Herbst, 2004). Powszechna luka rozwojowa pomiędzy terenami wiejskimi a miejskimi w zakresie dostępu do edukacji przedszkolnej w Polsce może mieć negatywny wpływ na pracę kobiet, udział w rynku pracy oraz ogólny poziom wykształcenia dzieci wiejskich, biorąc pod uwagę powiązania pomiędzy edukacją przedszkolną a ogólnymi wynikami w zakresie wykształcenia wyższego (OECD, 2006b);

- Trudności ludności wiejskiej związane z finansowaniem wyższego wykształcenia. Nawet na uczelniach publicznych, gdzie nauka jest darmowa, niektórzy biedniejsi studenci, którzy mogliby uczęszczać do najbardziej prestiżowych instytucji, nie czynią tego, ponieważ nie są w stanie sfinansować kosztów utrzymania (OECD, 2006b). Pomimo znacznego wzrostu podaży instytucji szkolnictwa wyższego od końca lat 90-tych XX wieku, dystans między miastem a wsią w osiągnięciach edukacyjnych nie zmniejszył się znacząco.

Poprawa dostępu do kapitału

Istotnymi przeszkodami dla mobilności są brak kapitału prywatnego oraz rosnące koszty mieszkań w miastach. Jak wyjaśniono w punkcie 1.2, ceny mieszkań w polskich miastach rosły bardzo szybko w ciągu ostatnich kilku lat, bardzo utrudniając przeprowadzkę niektórym grupom ludności wiejskiej. Uwzględniając dodatkowo ograniczony dostęp rolników do kapitału zwłaszcza kredytów (głównie kredytów długoterminowych), przeniesienie się na obszary miejskie staje się coraz trudniejsze. Poza wykształceniem i kwestiami finansowymi mobilność siły roboczej ograniczają także mentalność ludzi i czynniki kulturowe.

Wykres 1.24. **Źródła dochodów ludności wiejskiej w Polsce, 1950, 1988 i 2002**



Źródło: Ministerstwo Rolnictwa, 2006.

Zwiększenie roli transferów finansowych dlaludnościi wiejskiej

W Polsce, podobnie jak w większości państw OECD, ludność wiejska nie uzyskuje swoich przychodów wyłącznie z rolnictwa. Struktura dochodów zmieniła się drastycznie w ciągu ostatnich 50 lat (wykres 1.24). Jeżeli w roku 1950 rolnictwo stanowiło najważniejszą część dochodów ludności wiejskiej, to w roku 2002 jego udział wynosił poniżej 20% (Ministerstwo Rolnictwa). W budżecie rolnika coraz większą część stanowią przychody z tytułu działalności pozarolniczej, a w szczególności transfery społeczne (renty). Wysoki poziom wsparcia dla ludności wiejskiej i rolnictwa w szczególności, chociaż ważny dla zapewnienia łagodnego przebiegu restrukturyzacji i utrzymania spójności społecznej, ma negatywne konsekwencje ekonomiczne, gdy pomaga przetrwać małym nierentownym gospodarstwom rolnym pomimo bardzo niskiej wydajności i nie zachęca do mobilności. Sektor rolny jest mocno wspierany przy wykorzystaniu szeregu instrumentów polityki gospodarczej:

- **Wysokie wydatki na ochronę socjalną** pomagają utrzymać wysoki poziom zatrudnienia; Specjalny system rent i emerytur dla rolników (KRUS) jest podstawowym źródłem przychodów dla rolników w Polsce wschodniej. Wiele osób, które nie angażują się w działalność rolniczą, korzysta z tego systemu, aby uzyskać ubezpieczenia społeczne;
- **Korzyści fiskalne.** Rolnicy są zwolnieni z podatku dochodowego oraz większości podatków od nieruchomości, przez co niektóre gminy wiejskie posiadają bardzo małe zasoby finansowe (patrz: rozdział 3);
- **Wspólna Polityka Rolna.** Przystąpienie Polski do UE wyraźnie podniosło poziom pomocy dla rolnictwa i obszarów wiejskich. W okresie od 2003 do 2005 roku wydatki publiczne na rolnictwo, obszary wiejskie i rynki rolne uległy potrojeniu, fundusze krajowe zwiększyły się o 59% a zasoby z UE wzrosły jedenastokrotnie.

Poprawa rozwoju infrastruktury

- Pozostałe podstawowe potrzeby infrastrukturalne na obszarach wiejskich są związane z dostawą gazu (znacznie mniejszą niż w miastach), siecią kanalizacyjną, dostępem do telefonów i internetu. Chociaż od początku lat 90-tych XX wieku nastąpiła istotna poprawa w każdym z tych obszarów, nadal istnieją znaczne różnice pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi.
- Na obszarach wiejskich na 1000 mieszkańców przypada zaledwie 196,7 telefonu (łączy stałych), w porównaniu z 329 na jako średnią krajową. Sytuacja ta znacznie się poprawiła od roku 1990, gdy na 1000 mieszkańców przypadało 26 telefonów.
- W połowie 2005 roku dostęp do internetu posiadało 11% gospodarstw domowych na obszarach wiejskich, w porównaniu do 29% w miastach (znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 43%). Dostęp szerokopasmowy na obszarach wiejskich jest bardzo ograniczony.
- Zaledwie 60% wiejskich gospodarstw domowych i 72% gospodarstw rolnych posiada dostęp do sieci wodociągowej. Istnieje wyraźna dysproporcja pomiędzy intensywnością sieci wodociągowych i kanalizacyjnych – długość sieci wodociągowej na obszarach wiejskich w 2005 roku wynosiła 65,5 km na 100 km kwadratowych, a sieci kanalizacyjnych zaledwie 12,6 km. Rozwój sieci wodociągowych zajmuje znacznie wyższe miejsce w hierarchii potrzeb populacji wiejskiej. Projekty oczyszczalni ścieków są postrzegane jako dodatkowe obciążenie finansowe

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Wnioski

Wyzwania dla obszarów wiejskich mają charakter ogólnokrajowy, ponieważ lepsza dywersyfikacja gospodarki wiejskiej oraz większa mobilność w kierunku sektorów pozarolniczych miałyby istotny wpływ na produkcję krajową. Sama produkcja rolna nie wystarcza, aby stymulować rozwój szerszej społeczności wiejskiej. Edukacja wydaje się być podstawową, długoterminową dźwignią zmian, chociaż rozwój infrastruktury także ma istotne znaczenie. Specjalizacja w zakresie konkurencyjnych produktów rolnych oraz szerszy rozwój obszarów wiejskich muszą być wprowadzane jednocześnie, koncentrując się bardziej na terytoriach niż rolnikach. W rozdziale 2 omówiono podstawowe zalecenia dla rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje się, że aktualnie istnieją ogromne możliwości reformy polityki wiejskiej/rolnej w globalnym kontekście wyższych cen na produkty rolne, zastrzyków większych kwot środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich oraz reformy Wspólnej Polityki Rolnej

4. Powszechne wyzwania dotyczące budowy konkurencyjnych regionów

Chociaż część wyzwań jest specyficzna dla obszarów miejskich lub wiejskich, potrzeba przyspieszenia przejścia do gospodarki opartej na wiedzy (a szczególnie innowacjach) oraz poprawy infrastruktury transportowej są wspólne dla wszystkich regionów. Aby zidentyfikować wyzwania dotyczące budowy konkurencyjnych regionów, opracowano model ekonometryczny (opisany w aneksie 1.A1). Model ten pokazuje, że rozwój polskich regionów napędzany jest rozwojem kapitału ludzkiego oraz bliskością/dostępem do dużych rynków. Pokazuje także, że jest zbyt mało innowacji, które miałyby istotny wpływ na osiągnięcia regionalne.

Model ekonometryczny ma na celu ustalenie określonych czynników wzrostu oraz wyzwań dla regionów. Na podstawie literatury teoretycznej i empirycznej model koncentruje się na zmiennych, dla których dostępne są dane (na poziomie TL2), takich jak kapitał ludzki, patenty i odległość do rynków. Chociaż model ten należy interpretować bardzo ostrożnie, ponieważ właściwsza byłaby analiza na poziomie TL3, jest pomocny w tym, że potwierdza proces zróżnicowania regionalnego (przeanalizowany w pkt. 1.1), napędzany głównie różnicami w poziomie wyposażenia w kapitał ludzki. Model pokazuje, że wzrost regionalny uzależniony jest od pracowników z wykształceniem średnim bardziej niż tych z wykształceniem wyższym. Może to odzwierciedlać fakt, że w większości regionów przeważają formy działalności oparte na technologii średniego poziomu. Model ten może także odsłonić anomalie istniejące na regionalnych rynkach pracy (umiejętności absolwentów mogą nie być dopasowane do zapotrzebowania przemysłu). W końcu, model pokazuje, że liczba patentów nie ma istotnego wpływu na wyniki regionalne, co może być związane z faktem, iż liczba patentów jest niska, a transfer wiedzy nie jest dobrze rozwinięty. Model wskazuje także, że odległości do rynków warunkują osiągnięcia regionalne. Niesie to wyraźne implikacje dla rozwoju infrastruktury transportowej.

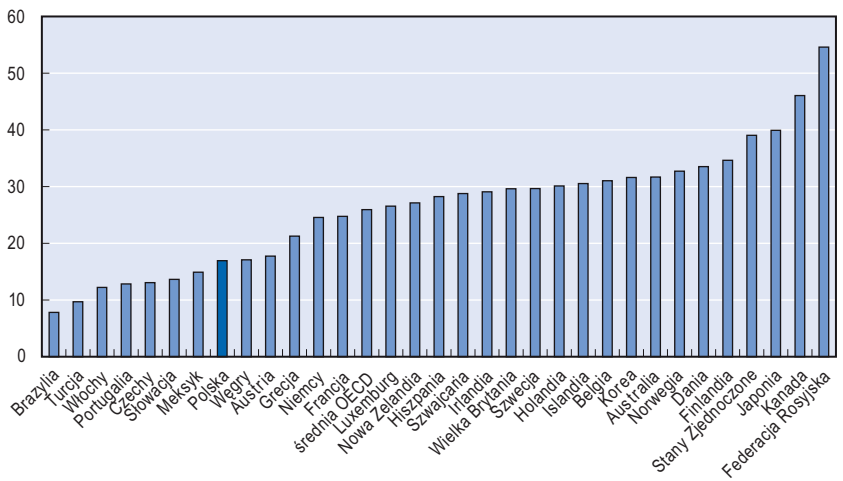
4.1. Kapitał ludzki i innowacje

Edukacja

Polska osiąga dobre wyniki, jeżeli chodzi o edukację średnią, ale gorsze pod względem edukacji wyższej. Chociaż udział wykształcenia wyższego w Polsce uległ znacznej poprawie (liczba osób z wykształceniem wyższym wzrosła o 140% w okresie od 1994 do 2004 roku w grupie wiekowej 25-34, co oznacza najwyższy wzrost na obszarze OECD), odsetek wykształcenia wyższego w tej grupy wiekowej (23,2%) jest nadal niższy niż średnia OECD (31%) (wykres 1.25). Dla Polski jako całości procent populacji z wykształceniem wyższym jest nadal niski: 15,6% w 2004 roku w porównaniu do średniej OECD wynoszącej 25,2% (26,4% dla Hiszpanii), nieznacznie niższy niż na Węgrzech (16,7%) i nieco wyższy niż w Czechach i Słowacji.

Chociaż dysproporcje regionalne w poziomie wykształcenia nie są wyraźnie widoczne na poziomie TL2 (z wyjątkiem województwa mazowieckiego, które zajmuje pozycję wyższą niż pozostałe województwa), dla poziomu wykształcenia istotne znaczenie ma luka pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi. Jak zauważono powyżej, zaledwie 5,4% ludności wiejskiej posiada wykształcenie wyższe, w porównaniu do 17,5% populacji miejskiej (GUS, 2004). Chociaż od końca lat 90-tych XX wieku zanotowano znaczny postęp, wyzwanie to nadal jest ogromne.

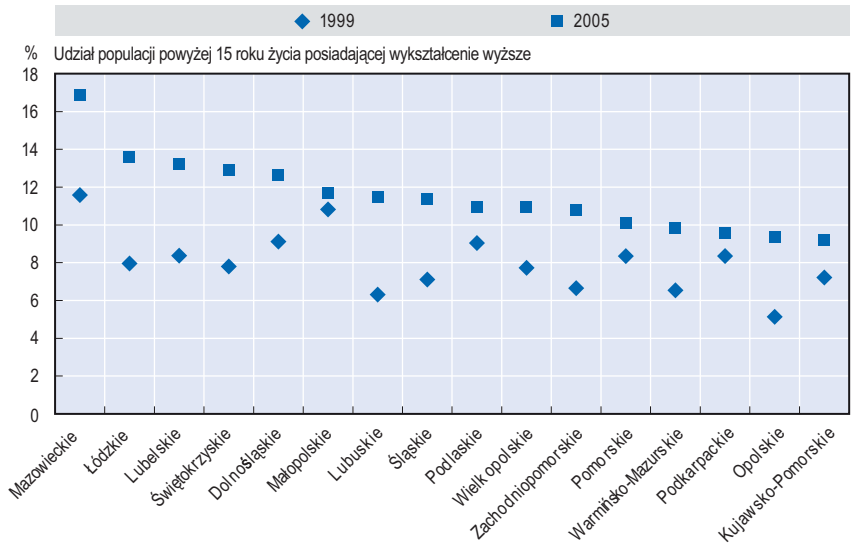
Wykres 1.25. **Wykształcenie wyższe w grupie wiekowej 25-34 jako procent populacji w tej grupie wiekowej, 2005 lub ostatnie dostępne dane**



Źródło: OECD Factbook 2007.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Wykres 1.26. **Wykształcenie wyższe w polskich województwach**



Źródło: na podstawie Regionalnej bazy danych OECD (2008)

Emigracja

Od lat 90-tych XX wieku na potencjał kapitału ludzkiego Polski wpływ ma emigracja, szczególnie po przystąpieniu Polski do UE w 2004 roku. Różne szacunki wskazują, że od 2004 roku kraj opuściło od 1 do 2 milionów Polaków, którzy wyjechali głównie do Wielkiej Brytanii i Irlandii (ramka 1.8).[24] Emigracja jest trudna do oceny, ponieważ gromadzone są wyłącznie dane na temat zarejestrowanej migracji (353 000 w okresie od 1990 do 2005 roku). Polscy emigranci z reguły są osobami młodymi i stosunkowo lepiej wykształconymi niż przeciętny Polak. Udział młodych osób (poniżej 35 roku życia) wśród emigrantów wzrósł z 51% w 2000 roku do 61% w 2004 roku, a 93% Polaków przybywających do Wielkiej Brytanii nie ukończyło 34 lat. Emigranci często posiadają lepsze kwalifikacje niż wymagają tego ich stanowiska obejmowane zagranicą.

Ze względu na ograniczony dostęp do danych, trudno ocenić regionalne różnice dotyczące emigracji. Jednak patrząc na początek obecnej dekady, oficjalne dane wskazują, że województwa śląskie i opolskie zanotowały największy poziom emigracji w okresie od 1999 do 2005 roku. Może to być związane z wysokim bezrobociem w tych województwach na początku XXI wieku. Jednak emigracja dotknęła wszystkie polskie regiony, a problem ten ma bardziej charakter narodowy niż regionalny, ponieważ większość dynamicznie rozwijających się miast, takich jak Poznań, Warszawa i Wrocław, także utraciła wykwalifikowanych pracowników, co doprowadziło do znacznego niedoboru personelu. Ostatnie informacje wydają się wskazywać jednak na spowolnienie skali zjawiska emigracji. Na przykład liczba Polaków, którzy wjechali do Wielkiej Brytanii w trzecim kwartale 2007 roku, spadła o 18% w porównaniu do poprzedniego roku[25], prawdopodobnie w wyniku mocnego złotego i wzrostu gospodarczego w Polsce.

Ramka 1.8. ***Polska a emigracja***

Emigracja nie jest nowym zjawiskiem w Polsce. Od XVIII wieku ludność Polski była dość mobilna, szczególnie w kierunku Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych (10% wszystkich emigrantów powojennych wyjechało do Stanów Zjednoczonych, gdzie największa społeczność polska zamieszkuje Chicago). W okresie komunizmu obywatele polscy nie mogli łatwo opuszczać kraju ze względu na restrykcyjną politykę paszportową i politykę wiz wyjazdowych. W latach 90-tych XX wieku emigracja osiągnęła wysoki poziom i wzrosła po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 roku oraz otwarciu rynków pracy. Niektóre szacunki wskazują, że wzrosła dziesięciokrotnie.
Analitycy Ministerstwa Gospodarki uważają, że najbardziej wiarygodny obraz przedstawiają szacunkowe obliczenia European Citizen Action Service (ECAS), organizacji pozarządowej, oparte na oficjalnych tabelach statystycznych skompilowanych przez państwa przyjmujące emigrantów. Według ECAS polscy emigranci ekonomiczni stanowią około 3% ludności Polski (blisko wskaźnika emigracji z Włoch do pozostałych państw UE). Z 1,1 miliona emigrantów (w tym posiadaczy zezwoleń na pracę sezonową), podział polskiej emigracji według krajów przeznaczenia przedstawiał się następująco: 535 000 do Niemiec, 264 000 do Wielkiej Brytanii, 100 000 do Irlandii, 90 000 do Francji i 72 000 do Włoch. W sumie 95% wszystkich emigrantów z Polski podjęło pracę w wyżej wymienionych pięciu państwach członkowskich UE, a pozostałe 5% w innych państwach UE.
Źródło: Ministerstwo Gospodarki (2007), „Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski", luty.

Chociaż emigracja ma niekorzystny wpływ na gospodarkę regionów, może odgrywać także pozytywną rolę. Jej niekorzystny wpływ jest przede wszystkim związany z utratą wykwalifikowanych pracowników i talentów, co prowadzi do ich poważnego niedoboru (na przykład w ochronie zdrowia i sektorze budowlanym). Z drugiej strony „drenaż mózgów" może być także związany z emigracją sezonową (wysoką w Polsce) oraz pozyskaniem kompetencji i nowych kontaktów. Ponadto napływ środków pieniężnych (przekazy) może także pomóc w zwiększaniu dochodów i rozwoju lokalnych firm. W sumie, efekty emigracji, która jest bardzo złożona w ocenie, mogą mieć mieszany charakter.

Prace badawczo-rozwojowe i innowacje

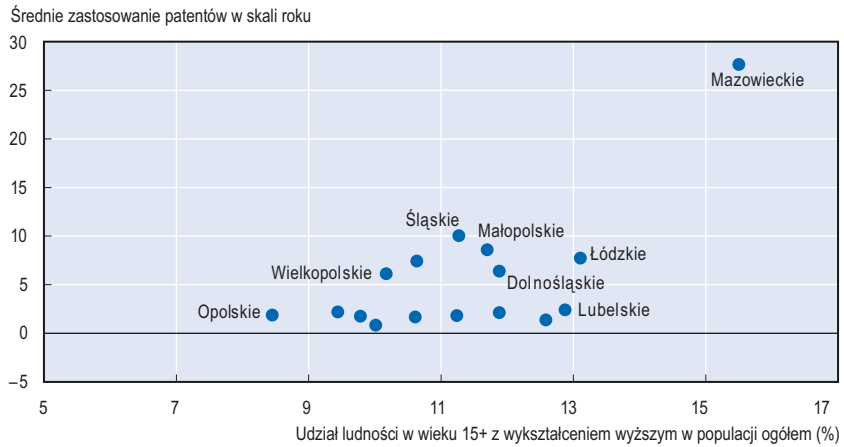
Innowacje nie są jeszcze siłą napędową regionalnego wzrostu. Częściowo może być to związane z faktem, że liczba patentów nie jest wystarczającym wskaźnikiem poziomu innowacyjności, który powiązany jest z nowymi procesami i/lub produktami na rynku. Możliwe także, że powiązania pomiędzy instytucjami kształcenia wyższego i ośrodkami badawczymi a środowiskiem przedsiębiorców są słabe, w związku z czym liczba patentów na ulepszone procesy lub nowe produkty jest niewielka. Polska pozostaje daleko w tyle za pozostałymi państwami UE i OECD, jeżeli chodzi o udział prac badawczo-rozwojowych w PKB. Pozycja kraju jest także niekorzystna w porównaniu do innych państw, które przystąpiły do UE w 2004 roku. W roku 2004 sektor przedsiębiorstw finansował zaledwie 22,6% wydatków brutto na prace badawczo-rozwojowe, finansowanie rządowe stanowiło 61,7%, a 5,2% pochodziło z zagranicy. Niskie wydatki przedsiębiorstw na prace

badawczo-rozwojowe znajdują także odzwierciedlenie w strukturze eksportu. Produkty oparte na niskich i średnich technologiach stanowią ponad połowę całkowitego eksportu wyrobów przemysłu przetwórczego. Większość wydatków na działalność innowacyjną w 2004 roku przeznaczono na urządzenia i sprzęt techniczny (59,8%), 23,2% na budowle i obiekty, zaledwie 7,5% na prace badawczo-rozwojowe i około 3% na zakup patentów, licencji i know-how.

Według European Innovation Scoreboard, Polska znajduje się na 21. miejscu wśród państw członkowskich UE pod względem innowacji (EIS, 2006). Wskaźnik innowacji UE uwzględnia 246 regionów (bez Rumunii i Bułgarii). Najwyższą pozycję w rankingu spośród polskich regionów zajmuje województwo mazowieckie, mieszczące się na. 155. miejscu.[26] Pozostałe polskie województwa notują pozycje znacznie poniżej województwa mazowieckiego, jeżeli chodzi o liczbę patentów (wykres 1.27) i ich pozycja w rankingu UE jest niższa.

Pogarszają się warunki do tworzenia wiedzy, szczególnie w wyniku zmniejszania się wydatków przedsiębiorstw na prace badawczo-rozwojowe, z 0,28% PKB w 1998 roku do 0,15% w 2003 roku. Współpraca pomiędzy ośrodkami badawczo-rozwojowymi a przedsiębiorstwami jest niewystarczająca, a wydatki na prace badawczo-rozwojowe w ramach kształcenia wyższego finansowane przez sektor prywatny spadły z 9% w 1998 roku do 6% w 2004 roku, co pokazuje, że firmy nie zlecają badań firmom zewnętrznym aby wyrównać spadające własne wydatki na prace badawczo-rozwojowe. Istnieje niewielka wola współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami (małymi i średnimi) a instytucjami badawczymi, częściowo z powodu obaw przedsiębiorców dotyczących ryzyka związanego z inwestowaniem skąpych zasobów w badania.

Wykres 1.27. **Działalność patentowa i kapitał ludzki według województw**



Źródło: na podstawie Regionalnej bazy danych OECD (2008)

Chociaż liczba polskich instytucji wspierających innowacje wzrosła od 2000 roku o 91%,[27] 55% z nich oferuje przede wszystkimi usługi w zakresie szkoleń, doradztwa i informacji. Jedynie jedna na dziesięć instytucji jest w stanie wspierać działalność innowacyjną przedsiębiorstw pod względem transferu technologii. Tak więc wpływ tego typu organizacji jest nadal ograniczony. Ponadto 50% powiatów i 75% gmin nie posiada żadnej instytucji wspierającej innowacje (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007).

Ograniczone wykorzystanie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych

Na przejście do gospodarki opartej na wiedzy wpływ ma także ograniczony rozwój technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych. Chociaż wydatki na tego typu technologie są o 14% wyższe niż średnia UE (EIS, 2006), Polska jako całość pozostaje jednym z najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich UE pod względem wykorzystania nowych technologii. Jeśli nawet infrastruktura telekomunikacyjna Polski uległa wyraźnej poprawie po roku 1989, postęp w jej rozwoju jest nierówny, na przykład wykorzystanie telefonów komórkowych gwałtownie rośnie, a rozwój sieci linii naziemnych jest bardzo powolny, szczególnie na wsiach. Pod względem wyposażenia gospodarstw domowych w sprzęt komputerowy, Polska znajduje się na dole listy. Zaledwie 40% gospodarstw posiada dostęp do domowego komputera, co jest wynikiem gorszym niż na Węgrzech i w Słowacji. W 2005 roku dostęp do internetu posiadało 23% polskich gospodarstw domowych (29% w miastach, 11% na obszarach wiejskich) w porównaniu z 43% średnio w UE (GUS, 2005). W 2004 roku zaledwie 4% osób fizycznych (najniższy wynik w UE) korzystało z internetu do nauki w systemie szkolnictwa (szkoły, uniwersytety). Jest to wynik pięciokrotnie niższy niż w krajach, gdzie ten sposób pozyskiwania wiedzy jest bardziej powszechny, takich jak Estonia (21%), Litwa i Finlandia (po 20%).

4.2. Infrastruktura transportowa

Drugim najważniejszym wyzwaniem dla polskich województw jest infrastruktura transportowa. Strategie rozwoju infrastruktury transportowej mają kluczowe znaczenie dla wspierania biegunów wzrostu, aby poprawić ich dostępność i ułatwić dojazd do pracy na obszarze metropolii, a także aby usprawnić dostęp do rynków i rozwój regionów pozostających w tyle. Ulepszenie infrastruktury transportowej w Polsce stanowi ogromne wyzwanie na nadchodzące lata. Podstawowe sektory związane z infrastrukturą (drogi, kolej, porty morskie, lotnictwo) są albo zbyt słabo rozwinięte albo w bardzo złym stanie i wymagają szybkiej naprawy, modernizacji i rozbudowy (OECD, 2008a).[28] W niniejszym punkcie pokrótce omówiono podstawowe wyzwania stojące przed różnymi formami transportu. Kwestie polityki w tym obszarze opisano w rozdziale 2.

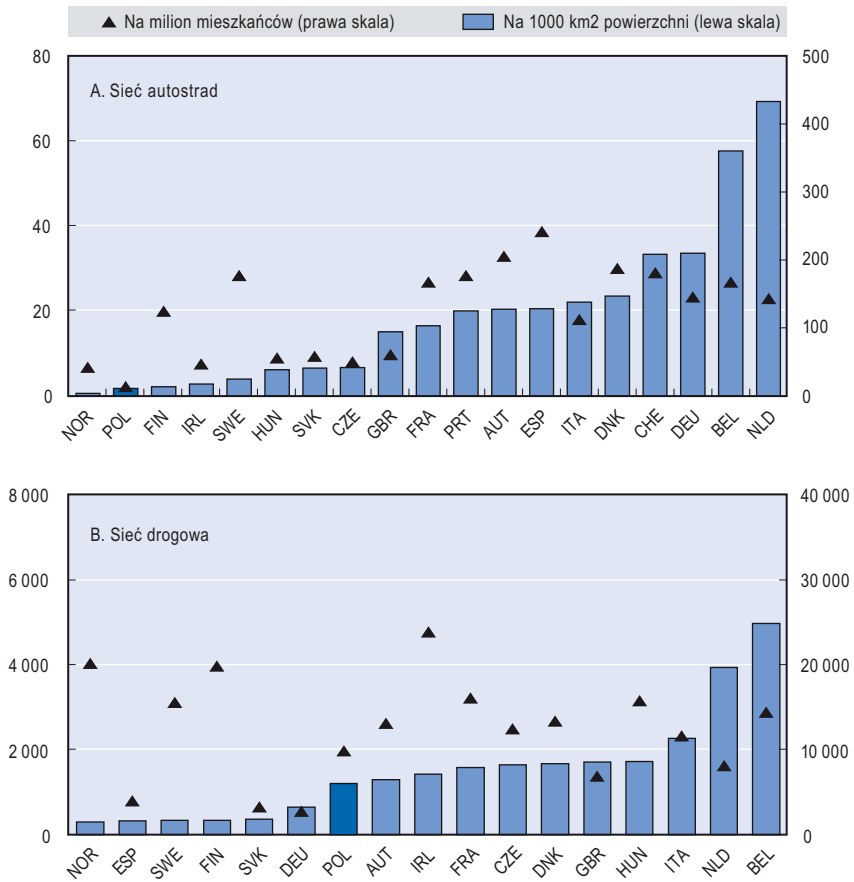
Infrastruktura transportowa jest nieco bardziej rozwinięta w Polsce południowowschodniej i względnie mniej rozwinięta w województwach północnych i wschodnich, a w szczególności we wschodniej części województwa lubelskiego i w warmińsko-mazurskim. Sieć dróg transgranicznych jest gęsta wzdłuż granicy z Niemcami i Czechami, a rzadka na terenach graniczących z Ukrainą i Słowacją. Granicę wschodnią nadal przecina szereg dróg, na których brak jest przejść granicznych (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007).

Drogi

Zły stan sieci drogowej jest jednym z najsłabszych aspektów infrastruktury Polski oraz podstawową przeszkodą w rozwoju przedsiębiorstw i gospodarki (wykres 1.28). Na 10 000 mieszkańców w Polsce przypada 99,4 km dróg (średnia w UE25 wynosi 145 km). W 2005 roku gęstość sieci drogowej w Polsce wynosiła 1,19 km na kilometr kwadratowy, tj. mniej niż na Węgrzech (1,74 km/km2) i w Czechach (1,62 km/km2) oraz znacznie poniżej unijnej średniej. Przy 663 km autostrad Polska posiada najbardziej ograniczoną sieć autostrad w Europie. W Polsce jest zaledwie 297 km dróg ekspresowych. Długość sieci jest niewystarczająca i brakuje dróg drugorzędnych.

Jakość sieci drogowej także stanowi poważny problem. Zaledwie 3% polskich dróg spełnia aktualnie standardy unijne pod względem bezpieczeństwa i wymogów transpor-

Wykres 1.28. **Sieć drogowa w kilometrach na milion mieszkańców (2004)**
Kilometry, 2004 lub ostatni dostępny rok



Źródło: Komisja Europejska (2007), Panorama of Transport i New Chronos database (w OECD, 2008a).

tu towarowego. Nośność większości dróg wynosi jedynie 8 lub 10 ton na oś, gdy standardem zgodnym z przepisami UE jest nośność na poziomie 11,5 ton na oś (OECD, 2008a). Ruch ciężkich pojazdów w transporcie międzynarodowym prowadzi do szybkiego zniszczenia głównych tras tranzytowych. Sytuacja Polski w odniesieniu do bezpieczeństwa dróg jest szczególnie alarmująca, ponieważ liczba osób zabitych na 1000 mieszkańców jest jedną z najwyższych w OECD.[29]

Wyróżnia się trzy podstawowe słabości: i) brak rozwoju dróg na skalę funkcjonalną w dużych miastach (brak obwodnic, złe połączenia z otaczającymi gminami), ii) słabe połączenia pomiędzy dużymi miastami (stolicami województw), iii) słabe połączenia pomiędzy północą a południem kraju w związku z uprzywilejowaniem sieci połączeń wschód-zachód w stosunku do osi północ-południe od czasów komunizmu. Sprawia to, że Polska staje się krajem tranzytowym wzdłuż wschodnio-zachodniego korytarza, co nie sprzyja temu, aby region stołeczny odgrywał rolę w napędzaniu rozwoju pozostałych regionów (szczególnie otaczających obszarów) i nie przyczyniasię do wykorzystania strategicznej pozycji kraju jako całości w rejonie Morza Bałtyckiego. Aktualna sieć nie pozwala na ciągłość ruchu przez cały kraj w ramach jakiejkolwiek międzynarodowej trasy tranzytowej.

Słabe połączenia drogowe pomiędzy dużymi miastami i obszarami peryferyjnymi dużych miast stanowią szczególny problem, biorąc pod uwagę gwałtowny rozwój motoryzacji oraz przejście od transportu publicznego do samochodów osobowych. W latach 90-tych XX wieku udział użytkowników samochodów wzrósł z 40 do 72%, z kolei udział pasażerów kolei spadł z 30 do 10%. Liczba samochodów na 1000 mieszkańców wzrosła z 138 w 1990 roku do około 313 w 2004 roku. Prawdopodobny jest dalszy wzrost, ponieważ zagęszczenie samochodów jest nadal niższe niż w Czechach (374 samochodów na 1000 mieszkańców w 2004 roku) i w większości krajów Europy zachodniej (gdzie średnia liczba samochodów przekracza 500 na 1000 mieszkańców). Tendencja ta prowadzi do coraz większych korków drogowych i zanieczyszczenia środowiska oraz zwiększa presję na drogi otaczające duże miasta.

Kolej

Chociaż system kolejowy w Polsce jest trzecim co do wielkości w Europie, kolej posiada przestarzały tabor. Jej infrastruktura jest w bardzo złym stanie technicznym i często nie spełnia wymogów bezpieczeństwa (zaledwie 30% sieci jest dobrej jakości i wymaga tylko prac konserwacyjnych), a większość taboru jest przestarzała i/lub zużyta (OECD, 2008a). Prowadzi to do poważnych ograniczeń prędkości, ponieważ maksymalna prędkość na 40% funkcjonującej sieci nie przekracza 80 km/h. Od upadku komunizmu inwestycje w trakcję, systemy sygnalizacyjne i dworce były niewielkie (EIU, 2006). Brak inwestycji i, co za tym idzie, niewystarczająca jakość usług, a także spadający popyt na węgiel i produkty hutnicze doprowadziły do stałego spadku liczby pasażerów pociągów oraz ruchu towarowego od początku lat 90-tych XX wieku.

Porty

Polskie porty odgrywają istotną rolę dla gospodarki kraju i regionów. Dla gospodarki Polski, zwłaszcza jej regionów północnych, kluczowe znaczenie mają cztery porty: Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście. Wzrasta rola Szczecina jako portu morskiego znajdującego się najbliżej aglomeracji Berlina. Rośnie ruch w terminalach promowych

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

w Świnoujściu (promy do Malmö, Ystad, Kopenhagi i sezonowo na Bornholm), Gdańsku (do Oxelosund) i Gdyni (do Karskrony). Polskie porty oferują lepsze powiązania ze śródlądową Europą środkową (Lepesant, 2005). Jednak wzrasta konkurencja ze strony portów niemieckich i wschodnich sąsiadów (tabela 1.1). Wszystkie porty zmagają się z szeregiem problemów, które poważnie podważają ich konkurencyjność na Morzu Bałtyckim. W szczególności w portach bardzo wysoki jest wskaźnik przestarzałego majątku trwałego, wynoszący od 40 do 70% (OECD, 2008a). Porty skandynawskie (Gothenburg w Szwecji, Kopenhaga/ Malmö i Aarhus w Danii oraz Kotka w Finlandii) skorzystały z ogromnych inwestycji w latach 90-tych XX wieku, a armatorzy z tych krajów nabyli udziały w portach bałtyckich.

Wraz ze światowym ożywieniem transportu morskiego działalność i rentowność tego sektora wzrasta od 2000 roku (z uwzględnieniem spadku w 2005 roku). Wśród największych portów niektóre zanotowały wzrost wolumenu przeładunku. Największe wolumeny przeładunkowe notuje Gdańsk. Porty Szczecin-Świnoujście i Gdynia skorzystały z nowych możliwości rynkowych, wprowadzając na przykład usługi cateringowe dla tankowców z Bliskiego Wschodu. Rozwiązanie problemu konkurencyjności portów ma decydujące znaczenie dla polityki regionalnej, szczególnie kwestia lepszych połączeń z głębią lądu oraz sąsiadującymi obszarami miejskimi. Chociaż sytuacja ulega poprawie, na konkurencyjność polskich portów wpływ mają następujące trzy podstawowe problemy „wewnętrzne": i) ich słabe powiązanie z sąsiadującymi obszarami lądowymi, w szczególności miejskimi, ii) niedorozwój nowoczesnych usług portowych oraz iii) zbyt słaba kapitalizacja i pozycja finansowa (OECD, 2008a).

Lotniska

W 2005 roku Polska zajmowała 49. miejsce na świecie pod względem transportu lotniczego, chociaż jej wzrost w tym zakresie był najszybszy w Europie. Polska posiada lotnisko centralne w Warszawie i 11 lotnisk regionalnych. Transport lotniczy rozwijał się w ostatnich latach bardzo szybko w wyniku trwałego wzrostu zapotrzebowania napędzanego liberalizacją rynku w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz pojawieniem się na rynku tanich przewoźników (OECD, 2008a). Poza Warszawą szybki rozwój zanotowano także w Krakowie (50% wzrostu w 2006 roku w porównaniu do roku 2005), Katowicach (33%), Gdańsku (87%) i Poznaniu (63%). Istnieje ogromne pole dla dalszego rozwoju transportu lotniczego, gdyż oczekuje się, że liczba pasażerów korzystających z polskich lotnisk wzrośnie trzy i pół raza do 2020 roku (Ministerstwo Transportu, 2007). Najważniejszymi priorytetami w zakresie rozwoju regionalnego jest wspieranie ekspansji wybranych lotnisk regionalnych oraz szybki rozwój efektywnych połączeń drogowych i kolejowych pomiędzy lotniskami oraz okolicznymi ośrodkami miejskimi, a także sieci dróg krajowych oraz sieci kolejowych, ponieważ większość z nich jest słabej jakości (OECD, 2008a).

Wnioski

Rozwój infrastruktury transportowej jest priorytetem rozwoju regionalnego i konkurencyjności. Jednak, to, co liczy się bardziej, to nie liczba wybudowanych kilometrów, ale miejsce, gdzie będą one budowane i to, jakie będzie ich strategiczne znaczenie dla powiązania inwestycji z lokalnymi możliwościami i potrzebami. Wymaga to starannej

oceny powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi oraz solidnych obliczeń tendencji migracyjnych i docelowego poziomu dostarczanych usług. Podstawowe wyzwania dla polityki państwa omówiono w rozdziale 2.

Tabela 1.1. **Ocena konkurencyjności portów morskich**

Konkurencyjne czynniki portów morskich	Niemcy		Polska			Rosja	Litwa	Waga
	Lubeka	Rostock	Szczecin-Świnoujscie	Gdynia	Gdańsk	Kaliningrad	Kłajpeda	
Lokalizacja portu								
Powierzchnia	1	4	4	2	4	2	3	0.07
Długość pomostów	3	1	4	4	3	1	4	0.07
Akceptowalne parametry statków	2	3	3	3	5	2	3	0.11
Wzrost udziału usług przeładunkowych w południowych portach bałtyckich w 2001-06	3	3	1	4	4	5	4	0.05
Rozwój nowoczesnych obiektów przeładunkowych								
Przeładunek kontenerowy	2	0	1	5	2	2	3	0.08
Przeładunek promowy i towarowy typu ro-ro	5	5	5	4	2	2	5	0.08
Rejsy wycieczkowe	3	5	1	4	3	1	3	0.05
Połączenie portowe z transportem morskim i lądowymi								
Żegluga liniowa	5	4	2	5	5	4	5	0.10
Żegluga promowa	5	5	4	3	2	2	3	0.10
Połączenia międzynarodowe	5	5	2	4	1	2	2	0.10
Infrastruktura dostępu do portu								
Infrastruktura drogowa	5	4	3	3	3	2	2	0.11
Żegluga śródlądowa	3	0	4	0	2	0	0	0.08
Średnia ocena	3.65	3.32	2.92	3.40	3.00	2.07	3.03	$\sum = 1$

Uwagi: 0 = zerowa pozycja konkurencyjna, 5 = wysoka pozycja konkurencyjna.

Źródło: Ministerstwo Gospodarki Morskiej (2007), Strategia rozwoju portów morskich do roku 2015.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Przypisy

1. Jednak 1989 rok nie był typowy, ponieważ był to rok zmiany ustroju politycznego. W roku tym zanotowano także najniższe wyniki w trakcie dziesięcioletniego kryzysu lat 80-tych XX wieku. Dlatego też porównanie szczególnie niskiego punktu w polskiej gospodarce ze szczególnie wysokimi wynikami 2006 roku może wprowadzać w błąd. Niemniej jednak polska gospodarka rozwinęła się znacząco w ciągu ostatnich 15 lat.
2. Polska jest najbardziej zaludnionym państwem, które przystąpiło do Unii Europejskiej w 2004 roku.
3. Ponad jedna trzecia polskich dzieci uzyskała wyższe wyniki z matematyki niż średnia dla Szwajcarii, kraju zajmującego najwyższą pozycję (OECD, 2006c).
4. 17% zgodnie z 2006 OECD Economic Survey of Poland; 15,8% według ostatnich oficjalnych danych statystycznych w Polsce (za 2006 rok). Patrz: pkt 1.4.
5. Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w Polsce, 2006, GUS, Warszawa, 2007.
6. Dla przedsiębiorstw o liczbie pracujących poniżej 49 osób (GUS, 2008).
7. Chociaż koszty pracy wzrosły (z 17% średniej UE w 1997 roku do 28,4% w 2005 roku), do ich wyrównania z kosztami krajów zachodnich UE potrzeba czasu.
8. Biorąc pod uwagę małe projekty (poniżej 1 mln euro), Niemcy są największym inwestorem w Polsce, szczególnie w regionach przy granicy zachodniej, gdzie wiele produktów odzieżowych i mechanicznych przechodzi „bierną transformację". Surowce eksportowane są z Niemiec do polskich warsztatów, gdzie są wykańczane i ponownie eksportowane do Niemiec, gdzie są sprzedawane.
9. Eksport wzrósł dwukrotnie z 34,4 mld euro w 2000 roku do 71,4 mld euro w 2005 roku. W roku 2005 udział krajów UE wynosił 77,2% w polskim eksporcie i 65,6% w całkowitej wartości importu. Poza Niemcami, pozostałymi najważniejszymi partnerami handlowymi są: Rosja, Czechy, Wielka Brytania, Ukraina, Francja, Chiny i Belgia.
10. Chociaż województwo mazowieckie znajduje się obecnie powyżej progu PKB na mieszkańca wynoszącego poniżej 75% średniej UE.
11. Wschodnie i północne części województwa mazowieckiego mają przede wszystkim charakter wiejski i notują niski wzrost gospodarczy (z wyjątkiem Ostrołęki). W południowej części regionu Radom, który w latach 90-tych XX wieku utracił duże firmy w różnych sektorach, przechodzi restrukturyzację przemysłową.
12. Na podstawie odchylenia standardowego zlogarytmizowanych wartości PKB na mieszkańca.
13. W swoim Projekcie rozwoju regionalnego i rewitalizacji obszarów miejskich, Badanie wykonalności, Ośrodek Europejskich Badań Regionalnych i Lokalnych (2005) wyznaczył pięć obszarów kryzysowych, kładąc nacisk na fakt, że obszary, które ucierpiały najbardziej, to te zamieszkiwane przez mniej niż 30 000 osób: południowa część województwa dolno śląskiego (z Wałbrzychem), środkowa część województwa zachodnio-pomorskiego, wschodnia część województwa mazowieckiego (z Siedlcami), obszar graniczący z województwem łódzkim i wielkopolskim oraz północna część województwa świętokrzyskiego (ze Starachowicami).
14. OECD (2008a), Economic Survey of Poland.
15. Dane te dotyczą poziomu TL2, ponieważ dane dla poziomów TL3 na temat przepracowanych roboczo-godzin nie są dostępne.
16. Firmami, które zainwestowały w ten region, są France Telecom, Citigroup, Gazprom, Vivendi, UniCredito Italiano i Nestlé.

17. Wzrost cen mieszkań w Polsce jest częścią szerszego zjawiska, które oddziaływuje na wiele państw OECD oraz wszystkie transformujące się gospodarki w Europie Środkowo-Wschodniej.
18. 35% ludności mieszka na obszarach w przeważającej mierze wiejskich zgodnie z definicją OECD opartą na gęstości zaludnienia do 150 osób na kilometr kwadratowy. Obszary wiejskie zajmują ponad 93,2% terytorium Polski (GUS, 2005). Zgodnie z definicją GUS na obszarach wiejskich mieszka 38% ludności Polski. Zgodnie z definicją UE (gęstość zaludnienia do 100 osób na kilometr kwadratowy) na obszarach wiejskich mieszka 32,8% ludności.
19. Wyraźna odporność polskiego rolnictwa na zmiany posiada głębokie, historyczne korzenie, ponieważ chłopi byli tradycyjnymi przedstawicielami oporu przeciwko okupantowi. Rolnictwo jest zasadniczym elementem narodowej percepcji ciągłości historycznej, wraz z katolicyzmem.
20. Wpływ rozbiorów Polski w XIX wieku jest nadal odczuwalny w pewnym zakresie.
21. Polska wschodnia definiowana jest jako pięć województw we wschodniej części kraju: podkarpackie, lubelskie, podlaskie i warminsko-mazurskie, oraz województwo świętokrzyskie, które także klasyfikowane jest do tej grupy.
22. Ukryte bezrobocie to bezrobocie potencjalnych pracowników, które nie znajduje odzwierciedlenia w oficjalnych statystykach na temat bezrobocia ze względu na sposób gromadzenia danych statystycznych. W wielu krajach tylko osoby, które nie mają pracy, ale aktywnie jej poszukują (i/lub kwalifikują się do świadczeń z zakresu ubezpieczenia społecznego) uwzględniane są jako bezrobotne. Osoby, które zrezygnowały z szukania pracy (i czasami osoby, które objęte są rządowymi programami „przeszkalania") nie są oficjalnie wliczane do grupy bezrobotnych, chociaż faktycznie nie są nigdzie zatrudnione. To samo dotyczy osób, które skorzystały z wcześniejszej emerytury, aby uniknąć zwolnienia, ale wolałyby pracować.
23. W niniejszym punkcie obszary wiejskie nawiązują do definicji obszarów wiejskich stosowanej przez GUS, chyba że określono inaczej.
24. Od 1 maja 2004 roku obywatele polscy mogli pracować bez żadnych ograniczeń w nowych państwach członkowskich (z wyjątkiem Malty), ale jedynie Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja z UE15 otwarły swoje rynki pracy dla Polaków. Kolejne kraje, które zniosły ograniczenia rynków pracy dla Polaków z dniem 1 maja 2006 roku to: Hiszpania, Portugalia, Grecja i Finlandia. Włochy zrobiły to w lipcu 2006 roku, a Holandia w maju 2007 roku. Ograniczenia dotyczące rynków pracy w Niemczech i Austrii powinny zostać zniesione najpóźniej w 2011 roku.
25. Więcej Polaków osiadłych w Wielkiej Brytanii wraca do Polski niż wjeżdża do Wielkiej Brytanii (The Times, luty 2008). www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article3378877.ece.
26. Londyn i Sztokholm zajęły pierwsze i drugie miejsce.
27. W 2005 roku działały 44 ośrodki transferu technologii, 7 inkubatory technologii, 18 inkubatorów przedsiębiorczości i 8 parków naukowych, tj. 77 ośrodków innowacji, a 86 było w trakcie budowy.
28. Więcej szczegółów na temat infrastruktury transportowej można znaleźć w OECD Economic Survey of Poland(2008).
29. 138 śmiertelnych wypadków drogowych na milion mieszkańców, w porównaniu do 49 w Szwecji (OECD, 2008c).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

ZAŁĄCZNIK 1

Uwaga metodologiczna: Polska w Regionalnej bazie danych OECD

Sieci regionalne

- OECD sklasyfikowała regiony w każdym państwie członkowskim. Klasyfikacja ta oparta jest na dwóch poziomach terytorialnych (Territorial Levels (TL)). Wyższy poziom (TL2) obejmuje 335 makroregionów, a niższy poziom (TL3) 1679 mikrore gionów.

MAPA TL2 i TL3 w POLSCE



Poziom terytorialny 2: 16 województw
Poziom terytorialny 3: 45 podregionów

PL11	ŁÓDZKIE	PL41	WIELKOPOLSKIE
PL111	Łódzki	PL411	Pilski
PL112	Piotrkowsko-Skierniewicki	PL412	Poznański
PL113	Miasto Łódz	PL413	Kaliski
PL12	MAZOWIECKIE	PL414	Koniński
PL121	Ciechanowsko-Płocki	PL415	Miasto Poznań
PL122	Ostrołęcko-Siedlecki	PL42	ZACHODNIOPOMORSKIE
PL124	Radomski	PL421	Szczeciński
PL126	Warszawski	PL422	Koszaliński
PL127	Miasto Warszawa	PL43	LUBUSKIE
PL21	MALOPOLSKIE	PL431	Gorzowski
PL211	Krakowsko-Tarnowski	PL432	Zielonogórski
PL212	Nowosądecki	PL51	DOLNOŚLĄSKIE
PL213	Miasto Kraków	PL511	Jeleniogórsko-Wałbrzyski
PL22	ŚLĄSKIE	PL512	Legnicki
PL224	Częstochowski	PL513	Wrocławski
PL225	Bielsko-Bialski	PL514	Miasto Wrocław
PL226	Centralny śląski	PL52	OPOLSKIE
PL227	Rybnicko-Jastrzębski	PL520	Opolski
PL31	LUBELSKIE	PL61	KUJAWSKO-POMORSKIE
PL311	Bialskopodlaski	PL611	Bydgoski
PL312	Chełmsko-Zamojski	PL612	Toruńsko-Włocławski
PL313	Lubelski	PL62	WARMIŃSKO-MAZURSKIE
PL32	PODKARPACKIE	PL621	Elbląski
PL321	Rzeszowsko-Tarnobrzeski	PL622	Olsztyński
PL322	Krośnieńsko-Przemyski	PL623	Ełcki
PL33	ŚWIĘTOKRZYSKIE	PL63	POMORSKIE
PL330	Świętokrzyski	PL631	Słupski
PL34	PODLASKIE	PL632	Gdański
PL341	Białostocko-Suwalski	PL633	Gdańsk-Gdynia-Sopot
PL342	Łomżyński		

- Niniejsza klasyfikacja, która dla państw europejskich jest w znacznej mierze zgodna z klasyfikacją Eurostatu, zapewnia lepszą porównywalność regionów na tym samym poziomie terytorialnym. W rzeczywistości te dwa poziomy, które zostały oficjalnie ustalone i są względnie stabilne we wszystkich państwach członkowskich, wykorzystywane są często jako ramy w procesie realizacji polityk regionalnych.
- Poziomy TL2 i TL3 w Polsce odpowiadają poziomom NUTS 2 i NUTS 3 (klasyfikacja Eurostatu).
- W Polsce wyróżnia się 16 poziomów TL2 odpowiadających granicom administracyjnym województw oraz 45 poziomów TL3 (podregionów), które są inną formą klasyfikacji niż powiaty.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Typologia regionalna OECD

- Drugą istotną kwestią dotyczącą analizy gospodarek regionalnych jest odmienna „geografia" każdego regionu. OECD opracowała typologię regionalną, zgodnie z którą regiony TL3 zostały podzielone na regiony w przeważającej mierze miejskie, regiony w przeważającej mierze wiejskie i regiony pośrednie. Typologia ta, oparta na procentowym odsetku ludności regionu zamieszkałym w gminach wiejskich lub miejskich, pozwala na wnikliwe porównania pomiędzy regionami należącymi do tego samego typu i poziomu.
- Typologia regionalna OECD dzieli regiony na trzy kategorie – w przeważającej mierze wiejskie (ponad 50% populacji mieszka w gminach wiejskich), pośrednie (15-50%) lub w przeważającej mierze miejskie (poniżej 15%). Gmina wiejska to społeczność, w której gęstość zaludnienia wynosi poniżej 150 mieszkańców/km^2.
- Regionalna baza danych OECD dzieli Polskę na:
  - 8 podregionów w przeważającej mierze miejskich,
  - 15 podregionów pośrednich,
  - 22 podregiony w przeważającej mierze wiejskie.

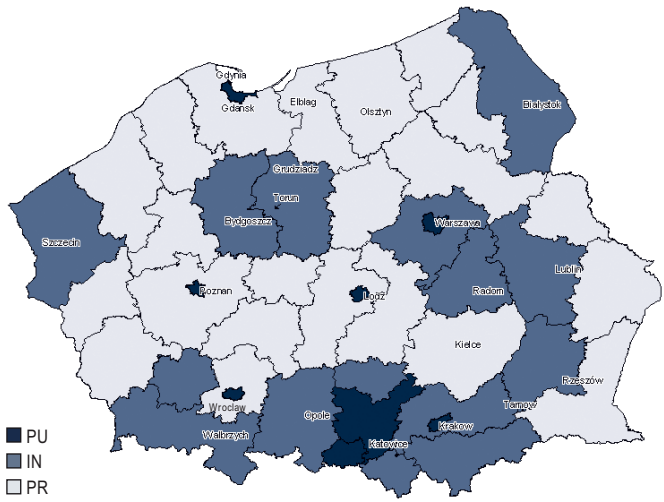
Zgodnie z taką klasyfikacją populację Polski można podzielić następująco:

- 22% mieszka w regionach w przeważającej mierze miejskich,
- 39% mieszka w regionach pośrednich,
- 39% mieszka w regionach w przeważającej mierze wiejskich.

Obszary miejskie w Polsce

Wyróżnia się osiem obszarów w przeważającej mierze miejskich: Poznań, Kraków, Łódź, Warszawa, Wrocław, Gdańsk-Gdynia-Sopot, Centralny Śląski (obszar funkcjonalny Katowice) i Rybnicko-Jastrzębski. Pozostałe miasta uwzględniane są w kategorii „obszary pośrednie).

MAPA – OBSZARY MIEJSKIE



ANEKS 1.A1

Model ekonometryczny służący do pomiaru regionalnego wzrostu gospodarczego

Model ekonometryczny służący do pomiaru regionalnego wzrostu gospodarczego opracowano na podstawie następującego równania:

$Y_t = f(y_{t0}, K_0, H_{t0}, m, innov_{t0}, disGER, disWSW, G_0)$

gdzie:
Y_t = realny wzrost PKB na mieszkańca
y_{t0} = realny PKB na mieszkańca na początku okresu
K_0 = zlogarytmizowane wartości całkowitych inwestycji (publicznych i prywatnych) na początku okresu
H_{t0} = poziom wykształcenia (logarytm liczby studentów na poszczególnych poziomach szkolnictwa)
m = międzynarodowe wskaźniki emigracji
$innov_{t0}$ = zlogarytmizowane liczby patentów w każdym regionie na początku okresu
disGER = zlogarutmizowane odległości w kilometrach od stolicy każdego województwa do najbliższego miasta graniczącego z Niemcami
disWSW = zlogarytmizowane odległości w kilometrach od stolicy każdego województwa do Warszawy
G_0 = zlogarytmizowane wartości wydatków publicznych na początku okresu.

Powyższy model dotyczy zarówno konwergencji bezwzględnej jak i warunkowej. Gdy pierwszy typ bada tylko kierunek i prędkość konwergencji/dywergencji, drugi bada także przyczyny takiej konwergencji, a więc proces uzależniony jest od czynników uwzględnionych w modelu. Jak w każdym modelu konwergencji bezwzględnej zmienną, która mierzy konwergencję, jest początkowy poziom PKB na mieszkańca (Y_t). Dlatego też dodatni znak współczynnika sygnalizuje, że bogatsze regiony rozwijają się szybciej i w związku z tym proces dywergencji trwa. Z kolei znak ujemny współczynnika odzwierciedla proces konwergencji, w ramach którego biedniejsze regiony rozwijają się szybciej. Model ten, zgodnie z obydwoma, neoklasyczną i endogeniczną, teoriami wzrostu także próbuje zbadać, czy kapitał i/lub kapitał ludzki napędza wzrost. Dla różnych poziomów szkolnictwa zbadano różne zmienne. Tak więc H_{t0} została zbadana w modelu razem ze zmiennymi prim, sec i tert, które uwzględniono jako zlogarytmizowane wartości studentów odpowiednio w ramach edukacji podstawowej, średniej i wyższej. Kolejny decydujący element endogenicznych teorii wzrostu, tj. innowacja (innovt0), także został uwzględniony w modelu poprzez zastosowanie patentów jako podstawy innowacji.

Aby sprawdzić, czy migracja miała wpływ na wyniki regionów, w modelu uwzględniono różne wskaźniki migracyjne, a wśród nich całkowitą liczbę emigrantów międzynarodowych jako część populacji (m), a także osób z wykształceniem podstawowym (mp), średnim (ms) i wyższym (mt). Wykorzystano zarówno zmienne dotyczące poziomu wykształcenia, jak i zmienne dotyczące emigracji, aby ustalić, jakiego rodzaju umiejętności napędzały wzrost gospodarczy w polskich województwach oraz wyjaśnić, jakiego rodzaju emigranci mieli największy wpływ na gospodarki regionalne.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Jedną z istotnych cech nowej geografii gospodarczej jest fakt, że znaczenia nabiera bliskość właściwych rynków. Ponieważ Polska ostatnio przystąpiła do Unii Europejskiej, model ten jest także przydatny przy pomiarze zakresu przesunięcia na danym rynku od dominującego rynku warszawskiego do Unii Europejskiej. Aby przetestować te idee, model uwzględnia także zmienne, które zawierają w sobie odległość do Warszawy (disWSW) oraz granicy z Niemcami (disGer) jako reprezentanta UE.

W końcu jako zmienną uwzględniono także wydatki publiczne, aby wyjaśnić regionalny wzrost gospodarczy. Zmienna ta (G) wprowadzana jest jako początkowy poziom środków publicznych wydatkowanych w każdym województwie na początku okresu. Jej celem jest uchwycenie zakresu, w jaki niektóre polityki mogą kształtować regionalny wzrost gospodarczy.

Należy pamiętać o pewnych ograniczeniach modelu. Chociaż poczyniono możliwie największe starania, aby uwzględnić wszystkie dostępne zmienne, części z nich brakuje w modelu, co może okazać się istotne w trakcie badań, ponieważ może oznaczać błąd w zakresie niewłaściwej specyfikacji. Ponadto ze względu na brak danych na poziomie TL3, model koncentruje się na danych dla TL2, co daje mniej dokładny obraz czynników wzrostu.

Wyniki pokazują, że istnieje niewiele dowodów konwergencji lub dywergencji, ponieważ badania nie są statystycznie istotne w znacznej większości modeli wykorzystujących pełną próbę. W efekcie rezultatów gospodarczych Warszawy jej region, województwo mazowieckie, osiągnął wyniki spoza zakresu w tym badaniu. Dlatego też wykonano drugie badanie, wykorzystując próbę bez województwa mazowieckiego, pomimo jego wpływu na i tak już niewielką próbę oraz stopnia swobody na wartości rezydualne.

Ponadto wysokie poziomy dopasowania modelu (w wyniku skorygowanego R^2) oraz brak istotności w praktycznie każdym ze współczynników, a także wysokich poziomów niektórych zmiennych wskaźnika VIF, sygnalizują, że model ma wyraźny problem z poważną wielokolinearnością. Tabela korelacji pokazała także silny wpływ wstępnej zmiennej kapitałowej na kapitał ludzki oraz w mniejszym zakresie na wstępne dochody. Jednak niewiele można zrobić, aby rozwiązać problem naruszenia założenia OLS dotyczącego braku istotnych relacji pomiędzy niezależnymi zmiennymi. Chociaż w modelach, które nie uwzględniają województwa mazowieckiego w badanej próbie, początkowy kapitał nadal będzie uwzględniany i zostanie usunięty z modelu później, jeżeli okaże się, że utrzymuje sprzeczną zmienną, ponieważ wstępne dochody powinny uchwycić jeden z jego efektów, tak aby uniknąć problemów związanych z niewłaściwą specyfikacją modelu.

Modele wykorzystujące ograniczoną próbę (bez Warszawy) pokazują, że proces dywergencji jest statystycznie istotny, ale jedynie wtedy, gdy modele takie uwzględniają wykształcenie wyższe oraz migrację niewykwalifikowanych lub wykwalifikowanych pracowników (wykształcenie podstawowe lub wyższe, ale nie średnie). Wyniki regionalne w Polsce wydaje się tłumaczyć przede wszystkim poziomem wykształcenia na poziomie średnim. Z kolei edukacja wyższa może przyczyniać się do lepszych wyników regionalnych w przyszłości, z uwzględnieniem prawidłowych korekt na regionalnych rynkach pracy opartych na, na przykład, dostosowaniu umiejętności i potrzeb przemysłu. Należy także zauważyć, że innowacje nie są jeszcze siłą napędową regionalnego wzrostu w żadnych z badanych modeli. Częściowo rezultat taki może wynikać z faktu, że patenty nie oznaczają innowacji, które związane są z nowymi procesami i/lub produktami na rynku. Może być także tak, że powiązania między instytucjami szkolnictwa wyższego oraz ośrodkami badawczymi a środowiskiem przedsiębiorców są słabe, przez co niewiele patentów przyczynia się do usprawnień procesów lub nowych produktów na rynku.

Kolejnym ważnym warunkiem regionalnego wzrostu gospodarczego jest poziom emigracji międzynarodowej. Brak wyników w biedniejszych regionach może być częściowo związany z faktem, że regiony te tracą względnie słabiej wykwalifikowanych pracowników na rzecz innych państw UE, co może powodować wzrost wynagrodzeń w regionie w ramach ogólnych struktur kosztów firm. Jednak nie należy ignorować faktu, że utracona populacja może w sposób arytmetyczny przyczynić się do wzrostu wskaźnika PKB na mieszkańca.

W końcu model wskazuje, że odległości do odpowiednich rynków mogą wyjaśnić około 40% przydatności modelu. Chociaż zmienna, która obrazuje odległość do rynków UE nie dała znaczących wielkości, to jej wartość dla Warszawy przyczyniła się do znacznej poprawy modelu. Wyjaśnieniem jest nie tylko sam dostęp do konsumentów końcowych, ale także dodatkowe koszty dla firm, które muszą być bliżej kupujących i dostawców w łańcuch wartości (powiązania wsteczne i przyszłościowe). Strategie dotyczące transportu i infrastruktury są więc decydujące w procesie przywracania równowagi terytorialnej w Polsce.

Kolinearność w modelach, które prezentują najlepsze wyniki, nie stanowi już problemu po usunięciu kapitału początkowego. Chociaż mogą istnieć pewne dowody autokorelacji, ponieważ wiele z modeli znajduje się w strefie niezdecydowania, wykorzystując wskaźnik Durbin-Watson, nie ma ostatecznego dowodu, aby był to problem. Jednak, sporządzenie wykresu w celu zbadania heteroskeda przy użyciu standardowych wartości rezydualnych regresji liniowej oraz poziomu wstępnych dochodów w 2000 roku pokazuje, że wariancje nie rozkładają się w sposób homogeniczny.

Aby ustalić heteroskeda, stosuje się model WLS (Weighted Least Squares – ważonych najmniejszych kwadratów). Przy uwzględnieniu pełnej próby, nie znaleziono żadnych istotnych zmiennych, a model pasuje raczej słabo. Jednak wykluczenie regionu Warszawy daje takie same wyniki jak w OLS, ale wyniki te są statystycznie istotne dla wszystkich zmiennych, które uznano za powiązane w OLS. Ponownie okazuje się, że innowacje nie są powiązane z wzrostem regionalnym prawdopodobnie ze względu na słabe powiązania pomiędzy działalnością badawczą a przedsiębiorczą lub po prostu ze względu na fakt, że patenty nie są jednoznaczne z pojawieniem się innowacji na rynku.

Model WLS oparto na wagach wykorzystujących początkowe dochody w 2000 roku, jako zmienną ważącą. Jedną istotną różnicą jest to, że przy zastosowaniu WLS w miejsce OLS wszystkie rodzaje emigrantów międzynarodowych, a nie wyłącznie pracowników z wykształceniem średnim, powiązane są z wynikami. Warto także zauważyć, że wykształcenie średnie ma wpływ na tendencje wzrostu, a wykształcenie wyższe nie. Potwierdza to argument, że regionalne rynki pracy nie funkcjonują właściwie, aby pozyskać umiejętności absolwentów. Podobnie należy rozpatrywać powiązania pomiędzy środowiskiem badawczym a środowiskiem przedsiębiorców, ponieważ może to być sposób na wywołanie potencjalnego wpływu innowacji na wzrost. Znaczenie Warszawy potwierdzają również wyniki WLS.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Tabela 1.A1.1. **Rezultaty regresji OLS (pełna próba)**
Wyniki za okres 1995-2004

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
β_0	–0.158	0.040	0.186	0.610	0.592	0.265	0.132	0.128	0.157	0.168	0.145	0.177	0.295	0.415	0.137
	(–1.188)	(0.323)	(1.546)	(2.655) [1]	(2.467) [1]	(1.843)	(0.918)	(0.857)	(1.201)	(1.019)	(1.025)	(1.015)	(1.487)	(1.371)	(1.692)
Y_0	0.021	0.000	–0.023	–0.052	–0.052	–0.029	–0.016	–0.015	–0.019	–0.020	–0.016	–0.022	–0.032	–0.028	–
	(1.482)	(–0.021)	(–1.585)	(–2.75) [1]	(–2.58) [1]	(–1.85)	(–0.910)	(–0.848)	(–1.176)	(–1.015)	(–0.875)	(–1.101)	(–1.598)	(–1.018)	
WSW	–	0.025	0.016	0.003	0.001	0.014	0.015	0.015	0.015	0.015	–0.047	0.015	0.021	–0.138	–0.016
		(3.039) [2]	(2.006)	(0.319)	(0.066)	(1.795)	(1.873)	(1.862)	(1.93)	(1.745)	(–0.448)	(1.834)	(1.918)	(–1.274)	(–0.99)
K_0	–	–	0.008	0.029	0.03	0.015	0.007	0.007	0.007	0.007	0.007	0.008	0.014	0.03	0.018
			(2.476) [1]	(2.754) [1]	(2.497) [1]	(1.95)	(1.855)	(1.79)	(1.938)	(1.936)	(2.219) [1]	(2.109)	(1.493)	(2.382) [1]	(1.962)
prim	–	–	–	–0.025	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
				(–2.082)											
sec	–	–	–	–	–0.026	–	–	–	–	–	–	–	–	–0.027	–0.032
					(–1.9)									(–1.822)	(–2.01)
tert	–	–	–	–	–	–0.007	–	–	–	–	–	–	–	–	–
						(–1.00)									
m	–	–	–	–	–	–	–1.309	–	–	–	–	–	–	–	–
							(–0.718)								
mp	–	–	–	–	–	–	–	–5.043	–	–	–	–	–	–	–
								(–0.694)							
ms	–	–	–	–	–	–	–	–	–9.511	–	–	–	–	–15.952	–30.025
									(–0.669)					(–1.068)	(–2.15)
mt	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–53.6	–	–	–	–	–
										(–0.165)					
disWSW	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–0.003	–	–	–0.007	–
											(–0.599)			(–1.279)	

Tabela 1.A1.1. **Rezultaty regresji OLS (pełna próba)** (cont.)
Wyniki za okres 1995-2004

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
disGER	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.000 (0.077)	–	–	.004 (2.133)
G	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–0.009 (–0.7)	–	0.015 (1.399)
innov95	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0.000 (–0.822)	–
Adj R^2	0.074	0.417	0.582	0.673	0.657	0.582	0.564	0.563	0.562	0.545	0.558	0.544	0.563	0.639	0.628
F	2.196	6.362 [1]	7.96 [2]	8.713 [2]	8.170 [2]	6.226 [2]	5.858 [2]	5.832 [2]	5.807 [2]	5.493 [1]	5.74 [2]	5.477 [1]	5.839 [2]	4.795 [1]	5.22 [1]
df	14	13	12	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	8	10
d	1.388	1.885	1.447 [3]	1.935	1.972 [3]	1.214 [3]	1.695 [3]	1.699 [3]	1.734 [3]	1.483 [3]	1.36 [3]	1.42 [3]	1.598 [3]	2.118 [3]	2.102
kolinearność	–	Nie	Granica	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak

1. Istotne na poziomie 95%
2. Istotne na poziomie 99%
3. Część dowodów autokorelacji (strefa niezdecydowania)

Źródło: własne obliczenia.

Tabela 1.A1.2. **Wyniki regresji WLS**
Za okres 2000-2004

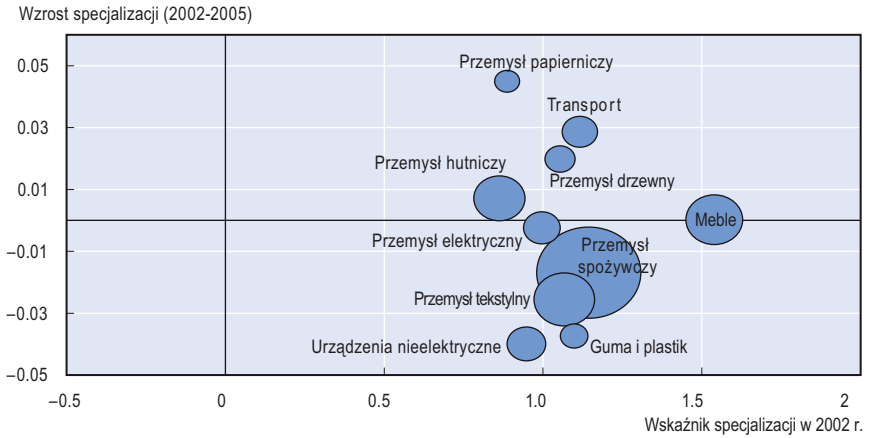
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
β_0	0.072	–0.078	–0.228	0.149	0.121	0.066	0.053	0.004	–0.076	0.004
	(0.624)	(–0.775)	(–1.893)	(1.077)	(1.019)	(0.464)	(0.463)	(0.036)	(–0.689)	(0.034)
Y_0	–0.014	0.013	0.023	–0.024	–0.02	–0.004	–0.004	0.002	0.013	0.002
	(–1.042)	(0.96)	(1.593)	(–1.338)	(–1.417)	(–0.236)	(–0.246)	(0.163)	(0.904)	(0.124)
prim	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
sec	0.008	0.005	–0.001	0.009	0.009	–	0.007	0.005	0.005	0.006
	(1.565)	(1.291)	(–0.243)	(1.516)	(1.758)		(1.592)	(1.287)	(1.146)	(0.602)
tert	–	–	–	–	–	0.0002	–	–	–	–
						(0.004)				
m	–	–	–	–	–	–	–	4.181	–	4.177
								(2.622) [1]		(2.486) [1]
mp	–	–	–	–	15.104	–	–	–	–	–
					(2.062)					
ms	30.186	39.734	20.451	–	–	–	–	–	39.661	
	(1.923)	(3.23) [2]	(1.76)						(3.049) [1]	
mt	–	–	–	489.68	–	–	766.96	–	–	–
				(1.323)			(2.483) [1]			
disWSW	0.000	–0.015	–	–	–	–	–0.015	–0.012	–0.015	–0.012
	(–0.795)	(–3.1) [1]					(–2.766) [1]	(–2.402) [1]	(–2.9) [1]	(–2.09)
disGER	–	–	0.007	–	–	–	–	–	–	–
			(3.409) [2]							
innov $_{00}$	–	–	–	–	–	–	–	–	0.0003	–
									(0.071)	
G	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–0.001
										–0.107
Adj R^2	0.069	0.498	0.545	–0.018	0.149	–0.159	0.366	0.392	0.443	0.326
F	1.278	4.473 [1]	5.187 [1]	0.917	1.816	0.041	3.017	3.26	3.224	2.352
df	10	10	10	11	11	12	10	10	9	9
d	2.666 [3]	3.06 [3]	2.155 [3]	2.914 [3]	2.922 [3]	2.526 [3]	3.046 [3]	3.252 [3]	3.046 [3]	3.258 [3]
N	16	15	15	15	15	15	15	15	15	15
kolinearność	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No

1. Istotny na poziomie 95%.
2. Istotny na poziomie 99%.
3. Część dowodów autokorelacji (strefa niezdecydowania).
Źródło: własne obliczenia.

ANEKS 1.A2

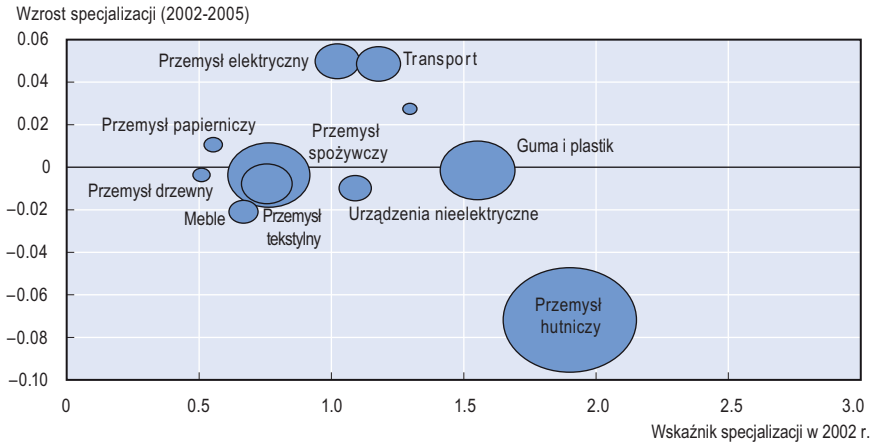
Specjalizacja przemysłowa polskich regionów

Wykres 1.A2.1. **Zmiany w zakresie specjalizacji i zatrudnienie w województwie wielkopolskim**



Uwaga: Wskaźniki specjalizacji tworzone są przy użyciu danych dotyczących względnego poziomu zatrudnienia w poszczególnych działach przemysłu w Polsce w odniesieniu do całkowitego poziomu zatrudnienia w przetwórstwie przemysłowym. Wzrost specjalizacji dotyczy średnich rocznych stóp wzrostu wskaźników specjalizacji w okresie od 2002 do 2005 roku. Koła odzwierciedlają wielkość działu przemysłu pod względem zatrudnienia.
Źródło: na podstawie danych GUS (2008).

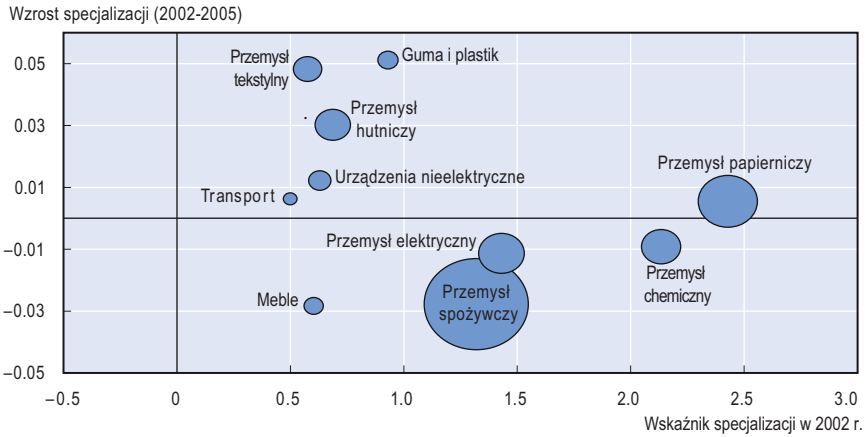
Wykres 1.A2.2. **Zmiany w zakresie specjalizacji i zatrudnienie w województwie śląskim**



Uwaga: Wskaźniki specjalizacji tworzone są przy użyciu danych dotyczących względnego poziomu zatrudnienia w poszczególnych działach przemysłu w Polsce w odniesieniu do całkowitego poziomu zatrudnienia w przetwórstwie przemysłowym. Wzrost specjalizacji dotyczy średnich rocznych stóp wzrostu wskaźników specjalizacji w okresie od 2002 do 2005 roku. Koła odzwierciedlają wielkość działu przemysłu pod względem zatrudnienia.
Źródło: na podstawie danych GUS (2008).

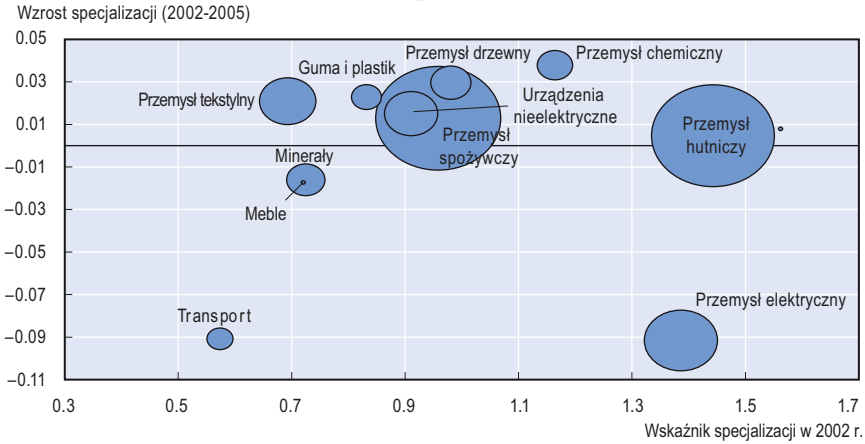
Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Wykres 1.A2.3. **Zmiany w zakresie specjalizacji i zatrudnienie w województwie mazowieckim**



Uwaga: wskaźniki specjalizacji tworzone są przy użyciu danych dotyczących względnego poziomu zatrudnienia w poszczególnych działach przemysłu w Polsce w odniesieniu do całkowitego poziomu zatrudnienia w przetwórstwie przemysłowym. Wzrost specjalizacji dotyczy średnich rocznych stóp wzrostu wskaźników specjalizacji w okresie od 2002 do 2005 roku. Koła odzwierciedlają wielkość działu przemysłu pod względem zatrudnienia.
Źródło: na podstawie danych GUS (2008).

Wykres 1.A2.4. **Zmiany w zakresie specjalizacji i zatrudnienie w województwie małopolskim**



Uwaga: wskaźniki specjalizacji tworzone są przy użyciu danych dotyczących względnego poziomu zatrudnienia w poszczególnych działach przemysłu w Polsce w odniesieniu do całkowitego poziomu zatrudnienia w przetwórstwie przemysłowym. Wzrost specjalizacji dotyczy średnich rocznych stóp wzrostu wskaźników specjalizacji w okresie od 2002 do 2005 roku. Koła odzwierciedlają wielkość działu przemysłu pod względem zatrudnienia.
Źródło: na podstawie danych GUS (2008).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

ISBN 978-92-64-04926-0
Przeglądy Terytorialne OECD: Polska
© OECD 2008

Rozdział 2

Ocena polityk na rzecz rozwoju regionalnego

Wysoki wzrost gospodarczy, atrakcyjność dla kapitału zagranicznego, a także wsparcie ze strony funduszy UE (67 miliardów euro w ramach polityki spójności) dają Polsce jedyną w swoim rodzaju możliwość sprostania wyzwaniom w zakresie regionalnego rozwoju oraz koncentracji na niewykorzystanym dotychczas potencjale biegunów wzrostu i regionów opóźnionych. Szerokie podejście do polityki rozwoju regionalnego, opracowywane począwszy od 2004 roku, jest dobrze wyważone – pod kątem konsekwentnych inwestycji w infrastrukturę oraz realizacji celów podporządkowanych zwiększeniu konkurencyjności – i skoncentrowane na realizacji celów „lizbońskich" (to jest celów rozwoju) jako na kluczowym priorytecie na lata 2007-13 (ponad 64% funduszy europejskich). Podobnie jak w wielu innych państwach OECD, ciężar polskiej polityki regionalnej przesuwa się sukcesywnie w kierunku budowania konkurencyjności regionów poprzez skupienie na aktywach niematerialnych, takich jak kapitał ludzki. Proces uczenia się w Polsce przebiegał bardzo szybko, jako że krajowa polityka regionalna niemal w całości powstała już po stworzeniu regionów w 1999 roku oraz przystąpieniu do UE w 2004. Pomimo iż polityka regionalna w Polsce bierze na cel właściwe obszary trudności i dokonała już istotnych postępów w zakresie koordynacji instytucjonalnej, warunkiem dalszych jej postępów wydaje się dostosowanie policy-mix do indywidualnych potrzeb każdego z regionów, zarówno na poziomie centralnym, jak też regionalnym. Z drugiej strony, kluczowe znaczenie dla optymalnego praktycznego wdrożenia policy-mix będą miały wyzwania związane z określaniem priorytetowych kierunków inwestycji publicznych, stosunkowo krótkim terminem absorpcji i wykorzystania funduszy, a także zarządzania wielopoziomowego (multilevel governance). W Rozdziale 2 dokonujemy analizy wprowadzonego w Polsce policy-mix na rzecz rozwoju regionalnego oraz trudności i wyzwań, które pozostają jeszcze do pokonania. Analiza ta dotyczy czterech podstawowych wymiarów prowadzonej polityki: i) polityki w zakresie infrastruktury, zwłaszcza polityki transportu i planowania przestrzennego, ii) kapitału ludzkiego i innowacji, iii) polityki rozwoju wsi; iv) polityki rozwoju Polski Wschodniej oraz polityk transgranicznych.

Wprowadzenie

Wysoki wzrost gospodarczy, atrakcyjność dla kapitału zagranicznego, a także wsparcie ze strony funduszy UE (w latach 2007-13 85 miliardów euro, w tym 67 miliardów euro w ramach polityki spójności) zapewniły Polsce wyjątkową możliwość sprostania wyzwaniom i pokonania trudności związanych z rozwojem regionalnym, oraz okazję do skoncentrowania się na niewykorzystanym potencjale biegunów wzrostu oraz regionów opóźnionych. Zważywszy na dużą różnorodność ścieżek rozwoju w obrębie regionów Polski, „uniwersalnych" polityk sektorowych nie można uważać za opcje najlepiej służące wszechstronnemu wykorzystaniu przewag komparatywnych poszczególnych części kraju.

Podobnie jak w wielu innych państwach OECD, ciężar polskiej polityki regionalnej sukcesywnie przesuwa się w kierunku budowania konkurencyjności regionów poprzez skupienie na aktywach niematerialnych, takich jak kapitał ludzki oraz poprzez sięgnięcie do niewykorzystanych dotychczas zasobów i aktywów. Takie podejście, określone przez OECD jako „zmiana paradygmatu", znalazło także odzwierciedlenie w nowej polityce regionalnej UE (2007-2013), opartej na agendzie lizbońskiej, gdzie uwagę skupiono na działaniach zorientowanych na rozwój (zwłaszcza na zatrudnieniu, edukacji, innowacji oraz R&D, czyli badaniach i rozwoju). W Polsce 64% wszystkich wydatków przewidzianych na okres programowania 2007-2013 zostało już wstępnie przeznaczonych na cele związane z agendą lizbońską. Trzeba tu jednak zauważyć, że wytyczne lizbońskie mają charakter ogólny i mogą potencjalnie odnosić się do wielu różnych typów opcji polityk, toteż wpływ i skuteczność tej polityki będą w głównej mierze zależały od sposobu implementacji tej strategii w praktyce, we współpracy z „aktorami" lokalnymi oraz na podstawie partnerskich relacji z sektorem prywatnym. Pomimo iż polityka regionalna w Polsce bierze na cel właściwe obszary trudności i dokonano już istotnych postępów w zakresie koordynacji instytucjonalnej, warunkiem dalszych jej postępów wydaje się dostosowanie policy-mix do indywidualnych potrzeb każdego z regionów, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym.

W rozdziale tym zwrócono szczególną uwagę na szeroko rozumiany *policy mix* polityk na rzecz rozwoju regionalnego, skupiając się na analizie ambitnej polityki rozwoju regionalnego, wprowadzonej przez rządowe instytucje centralne, a także na sposobie, w jaki został on dostosowany do zróżnicowanych potrzeb regionalnych oraz na problemach, które jeszcze wymagają rozwiązania. W sekcji 1 omawia się nowe trendy w polskiej polityce rozwoju regionalnego. Sekcja 2 zawiera analizę tej tematyki w obszarze infrastruktury – która stanowi podstawowy priorytet z punktu widzenia alokacji funduszy – oraz analizę potrzeb w zakresie koniecznego udoskonalenia planowania przestrzennego. Sekcja 3 skupia się na kapitale ludzkim i innowacji. Sekcja 4 rozwija zagadnienie strategii rozwoju obszarów miejskich, zwracając uwagę na potrzebę pogłębienia jej wymiaru terytorialnego. Sekcję 5, ostatnią, poświęcono programowi na rzecz rozwoju Polski Wschodniej oraz polityk transgranicznych.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

1. Szeroki zakres możliwości doskonalenia polityki rozwoju regionalnego

Proces uczenia się w odniesieniu do polityki regionalnej przebiegał bardzo szybko. Polska musiała opracować własną politykę regionalną w przyspieszonym tempie z uwagi na ograniczenia czasowe związane z wykorzystaniem i absorpcją funduszy UE. Uwzględniając ten aspekt, ogólne ramy polityki lokalnej można ocenić jako przemyślane, dobrze nakreślone i zrównoważone. Niemniej jednak nadal pozostaje do rozwiązania problem praktycznej implementacji wielosektorowej strategii dostosowanej do zróżnicowanych potrzeb terytorialnych.

1.1. Od tradycyjnej polityki terytorialnej do bardziej dynamicznej polityki regionalnej

Od skupienia na regionach o słabszym rozwoju...

Przed 1999 rokiem polityka terytorialna Polski ograniczała się do konkretnych, ściśle określonych prób wspierania regionów o specjalnych potrzebach, zwłaszcza obszarów uprzemysłowionych w trakcie restrukturyzacji (OECD, 1993). Polityka regionalna pozostawała w gestii rządu centralnego (w tamtym czasie w sensie administracyjnym regiony jako takie jeszcze nie istniały). Ważnym krokiem w ewolucji polityki rozwoju regionalnego było stworzenie w 1994 roku specjalnych stref ekonomicznych (special economic zones, SEZ) na obszarach dotkniętych bezrobociem strukturalnym i będących w trakcie restrukturyzacji przemysłu. Strefy te, położone w większości w pobliżu wielkich miast, nadal istnieją (Ramka 2.1). Okazały się one stosunkowo efektywne w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), ułatwianiu transferu technologii oraz, w mniejszym stopniu, tworzeniu nowych miejsc pracy (zwłaszcza w przypadku stref ekonomicznych: katowickiej i wałbrzyskiej). Z drugiej strony, rozwiązanie takie ma także wady, ponieważ polega głównie na kosztownych dla państwa wyłączeniach podatkowych. Jednakże, specjalnych stref ekonomicznych nie można uznać za optymalną strategię długoterminową, a UE poprosiła Polskę o likwidację specjalnych preferencji podatkowych w 2017 roku. Kolejnym wymiarem tej wczesnej polityki terytorialnej było wspieranie (specjalnymi dotacjami) pewnych regionów przemysłowych o krytycznie wysokim poziomie bezrobocia, w tym zwłaszcza małych i średnich miast, takich jak Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice i Inowrocław.

...Do bardziej dynamicznego podejścia regionalnego

Bardziej dynamiczna polityka regionalna zaczęła wyłaniać się po 2000 roku w następstwie dwóch, blisko ze sobą powiązanych, procesów instytucjonalnych: po pierwsze, stworzenia w 1999 roku 16 regionów Polski – województw (odpowiedzialnych, między innymi, za strategię gospodarczą, gospodarowanie zasobami wodnymi, zarządzanie opieką zdrowotną i szkolnictwem wyższym); po drugie zaś – przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku i związanym z nim wsparciem funduszami europejskimi (zarówno funduszami przedakcesyjnymi, jak strukturalnymi). Rozwój regionalny stał się, częściowo pod wpływem UE, kluczowym punktem polskiej agendy politycznej. Rozwój europejskiej polityki regionalnej pomógł w budowie nowego kontekstu dla polityk regionalnych, jako że regiony stały się „cegiełkami" konkurencyjnej Europy i postrzegane są obecnie jako najwłaściwszy poziom do budowy partnerstw pomiędzy lokalnymi wybieralnymi reprezentantami społeczeństwa, państwem oraz organami europejskimi.

W 2005 roku powołano do życia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w celu koordynacji polityk i finansowania. Zważywszy na właściwą Polsce silną politykę sektorową, była to zmiana dość istotna. Tym samym główny akcent polityki terytorialnej przesunął się od dominującego wcześniej skupienia na terytoriach w stanie kryzysu w stronę zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów. Kilka nowych narzędzi, jak współfinansowane przez rząd centralny i regiony kontrakty wojewódzkie w zakresie inwestycji w transport, edukację, turystykę i opiekę zdrowotną, pomogły województwom stać się nowymi strategicznymi partnerami w procesie gospodarczego rozwoju Polski (patrz Rozdział 3). Jeśli nawet element redystrybucji pozostał istotny, polityka rozwoju regionalnego skupia się dzisiaj w coraz większym stopniu na rozwoju ekonomicznym, dostarczając wsparcia projektom prowadzonym przez władze regionalne.

Największym wyzwaniem dla Polski jest obecnie potrzeba odnalezienia optymalnej równowagi pomiędzy znaczną pomocą zewnętrzną (fundusze UE) oraz ryzykiem przyjęcia i kontynuacji podejścia opartego na zewnętrznej pomocy, nie zaś podejścia rozwoju wewnętrznego, uwzględniającego najbardziej strategiczne, długoterminowe potrzeby. Począwszy od 2004 roku wysokość budżetu przeznaczonego na rozwój regionalny znacząco wzrosła, jako że wszystkie regiony Polski zyskały status „regionów celu 1" (objective 1 regions), to jest regionów uznanych przez UE za obszary pozostające w konwergencji, priorytetowe w punktu widzenia wsparcia przez fundusze polityki spójności (z PKB per capita poniżej 75% średniej w UE). Mimo, iż fundusze europejskie stanowią podstawę budżetu polityki regionalnej, uzupełniają je znaczne źródła finansowania państwowego, ponieważ wymaga się, by projekty były współfinansowane. Fundusze europejskie można wykorzystać do sfinansowania do 75 lub 85% kosztów projektu, przy czym udział ten zależy od funduszu. Aktualnie Polska ma jeden z najwyższych budżetów rozwoju regionalnego pośród wszystkich państw OECD. Nawet przed 2004 rokiem, pomoc finansowa przyznana Polsce za pośrednictwem instrumentów przedakcesyjnych, wynosząca łącznie 7 213 miliardów euro[2], posłużyła głównie do wsparcia rozwoju instytucjonalnego oraz obszarów wiejskich

- **Na pierwszy okres programowania (2004-2006)** w Polsce alokowano 12,8 miliarda euro z europejskich funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (6% sumy łącznej 213 miliardów euro). Polska zajęła tym samym czwarte miejsce pośród największych beneficjentów UE, po Hiszpanii, Niemczech i Włoszech, lecz była zaledwie ósma pod względem wysokości otrzymanych funduszy europejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca (per capita).Łącznie transfery finansowe z UE (od okresu akcesji do końca 2005 roku) odpowiadały 1,7% PKB. Zgodnie z tak zwaną regułą N+2, wszystkie fundusze strukturalne (wypłacane końcowym beneficjentom) za okres finansowy 2004-06 muszą zostać wydatkowane do końca 2008 roku lub zwrócone do Brukseli.
- **Na nowy okres finansowy (2007-13)** w Polsce alokowano 67,3 miliarda euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego/Europejskiego Funduszu Społecznego/Funduszu Spójności. Suma ta odpowiada 20% całości funduszy spójności, co czyni Polskę nie tylko wiodącym beneficjentem funduszyUE w okresie 2007-13 (patrz Wykres 2.1), lecz największym dotychczasowym beneficjentem wsparcia unijnego w obrębie polityki spójności. Wszystkie regiony w Polsce mieszczą się w kryterium celu „konwergencji".[3] Oznacza to, że do 2015 roku Polska będzie musiała zagospodarować rocznie przeciętnie 9,33 miliarda euro (skala finansowania stopniowo wzrasta, osiągając wartość maksymalną w 2013 roku). Sumy te należy

dodać do 16,5 miliarda euro, które Polska otrzyma z Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W sumie Polska otrzyma 85,6 miliarda euro z zasobów europejskich, a w latach 2007-2013 pomoc UE dla Polski sięgnie niemal 4% PKB.

Ramka 2.1. ***Polskie specjalne strefy ekonomiczne***

Na terenie Polski czternaście obszarów objęto statusem specjalnych stref ekonomicznych (SSE), przy czym każdy podzielono dodatkowo na podstrefy. I tak na przykład Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna obejmuje Katowice, Bielsko-Białą, Tychy, Siemianowice oraz Sosnowiec/Dąbrowę. Do preferencyjnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w obrębie takiej strefy należą: zwolnienia podatkowe, możliwość zakupu uzbrojonych terenów pod inwestycje po konkurencyjnej cenie, bezpłatna pomoc w dokonywaniu formalności związanych z inwestycją oraz zwolnienia z podatków od nieruchomości (w niektórych gminach). Wysokość zwolnień podatkowych uzależniona jest od wielkości inwestycji, położenia, ilości zatrudnianych osób oraz branży, której inwestycja dotyczy.

SSE zostały ustanowione na mocy regulacji wprowadzonych przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Gospodarki w porozumieniu z Ministrem Rozwoju Regionalnego. Strefę ekonomiczną można ustanowić na wybranym obszarze terytorium kraju w celu przyspieszenia jego rozwoju gospodarczego, a w szczególności poprzez: i) promocję rozwoju określonych obszarów działalności gospodarczej; ii) rozwijanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, które mogą znaleźć zastosowanie w gospodarce kraju; iii) promocję eksportu; iv) zwiększanie konkurencyjności wytwarzanych produktów i świadczonych usług; v) zarządzanie istniejącymi nieruchomościami przemysłowymi oraz ekonomiczną infrastrukturą; vi) tworzenie miejsc pracy; oraz vii) wykorzystanie nie zużytkowanych dotychczas zasobów naturalnych z poszanowaniem zasad równowagi ekologicznej.

W praktyce strefy ustanawiane są jako: i) narzędzie służące do restrukturyzacji dawnych okręgów przemysłowych (strefy: Katowicka, Legnicka, Łódzka, Mielecka, Starachowicka, Wałbrzyska); ii) instrument „ożywiania" regionów z niskim poziomem rozwoju gospodarczego (Słupska, Suwalska, Warmińsko-Mazurska); iii) narzędzie ograniczenia wysokiego bezrobocia strukturalnego (Częstochowska, Kamieniogórska, Tczewska); iv) sposób wykorzystania udogodnień naukowych i badawczych (Krakowski Park Technologii) oraz v) sposób wykorzystania położenia nadgranicznego (Kostrzyńsko-Słubicka, częściowo także Suwalska).

W ciągu minionych kilku lat regulacje dotyczące tworzenia i funkcjonowania stref ekonomicznych zostały dostosowane do obowiązujących w Unii zasad udzielania pomocy przez państwo. Aktualne przepisy polskie są bardzo podobne do regulacji Unii Europejskiej, ze skalą zwolnień podatkowych uzależnioną od wysokości kosztów inwestycji. Pomoc regionalna udzielana jest inwestorom jako odsetek kosztów kwalifikowanych, w tym wydatków na inwestycje (pomoc na inwestycję początkową) oraz dwuletnie koszty pracy w odniesieniu do nowo zatrudnianych pracowników (pomoc w zakresie tworzenia miejsc pracy). Wysokość tej pomocy nie może przekroczyć dopuszczalnej sumy pomocy publicznej[1] (wynoszącej, w zależności od regionu, od 40% do 50%)[2].

1. Polska, najbardziej rozległy z nowych krajów UE, zajmuje także pierwsze miejsce pod względem pomocy publicznej dla inwestorów. W przypadku Polski negocjacje na temat pomocy publicznej doprowadziły do przyjęcia pewnych uzgodnień o charakterze przejściowym, zwłaszcza w zakresie podatków i schematów mających przyciągnąć inwestorów zagranicznych, a także sposobów restrukturyzacji dotkniętego problemami przemysłu stalowego.
www.euractiv.com/en/enlargement/state-aid-new-member-states/article-129629.

2. W odniesienia do województwa mazowieckiego po 1 stycznia 2011 skala maksymalna zostanie ograniczona do 30%. Dla małych firm limit został podniesiony o 20%, zaś dla firm średnich – o dodatkowe 10 punktów procentowych.

Źródła: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007 i www.kpmg.pl/detail.thtml/en/services/EUAccession/Solutions_new/Tax/.

Mapa 2.1: **Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce (2007)**



Źródła: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008.

1.2. Zrównoważony policy-mix na rzecz rozwoju regionalnego

Dostrzec można spójną, konsekwentną kontynuację pomiędzy programami na lata 2004-2006 i 2007-2013 w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO), chociaż nowe programy są nieco bardziej zorientowane na rozwój infrastruktury. Jeśli alokacja zasobów będzie odpowiadać zasadniczo głównym potrzebom rozwojowym regionów, jedynym wyzwaniem z jakim trzeba będzie się zmierzyć, pozostaje konieczność dalszego uwzględniania i pogłębiania lokalnego wymiaru polityk regionalnych.

2004-2006

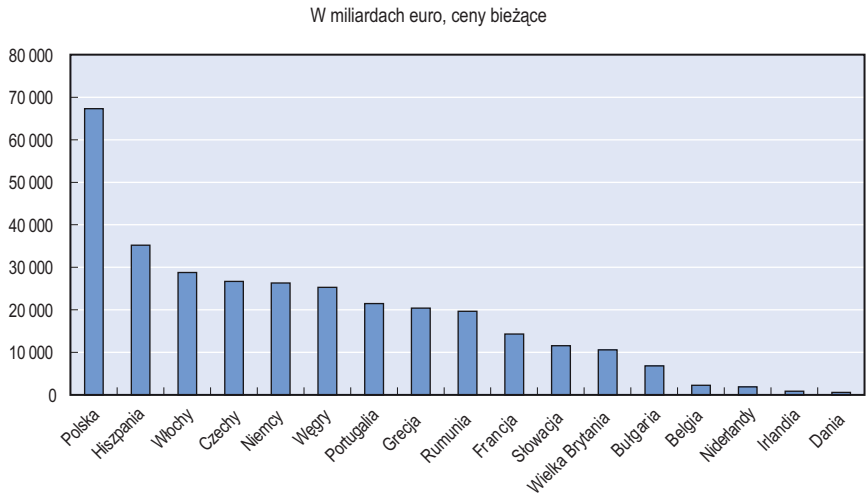
Na lata 2004-2006 Polska przyjęła wielosektorowy policy-mix na rzecz rozwoju regionalnego, przeznaczając fundusze na cele związane ze wzrostem konkurencyjności, rozwojem zasobów ludzkich, tworzeniem infrastruktury oraz rozwojem obszarów wiejskich i regionów. Zarządzanie funduszami UE miało charakter scentralizowany – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pełniło funkcję „instytucji zarządzającej" wobec wszystkich programów prowadzonych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (z wyjątkiem SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich oraz SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb). Dodatkowo opracowano jeden Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORP) współfinansowany z funduszy UE i nadzorowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

W opracowanie tego ostatniego regiony były zaangażowane w bardzo nieznacznym stopniu. Pomimo iż głównym celem strategii w tym okresie był rozwój transportu, na który przeznaczono ponad jedną czwartą funduszy, strategia w większym stopniu skupiała się na wspieraniu przedsiębiorstw oraz rozwoju kapitału ludzkiego. W latach 2004-2006 przeważającą część funduszy strukturalnych, podobnie jak całość Funduszu Spójności, wykorzystano w ramach programów sektorowych obejmujących całe terytorium Polski, choć przeznaczono je w przeważającej mierze na realizacje projektów ulokowanych w Polsce zachodniej i centralnej (Backgroung Report, 2007). Z drugiej strony, program rozwoju obszarów wiejskich, opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, skupiał się głównie na wspieraniu gospodarstw rolnych w regionach wiejskich pozostających nieco w tyle za innymi.

Polska wykorzystała doświadczenie innych krajów UE i nie skupiła się wyłącznie na inwestycjach w infrastrukturę, jak uczyniły to inne kraje w początkowych fazach wprowadzania polityki spójności. I rzeczywiście, w okresie 1975-1988, 80% powierzonych funduszy kraje te przeznaczyły na rozwój infrastruktury (Nijkamp and Class, 1995). Z drugiej strony, zdecydowane skupienie na rozwoju zasobów ludzkich oraz aktywów niematerialnych – strategia przyjęta przez Irlandię w latach 90. – byłoby trudne w pierwszych fazach polskiej polityki regionalnej. W latach 90. Irlandia opracowała zespół polityk silnie zorientowany na rozwój kapitału ludzkiego, co w rezultacie wpłynęło bardzo korzystnie na zwiększenie konkurencyjności tego kraju (Ramka 2.2).

Rysunek 2.1. **Planowane alokacje funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności 2007-2013**



Źródło DG Regio 2007 http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/nsrf.pdf

W Polsce, gdzie polityka spójności była kwestią dość nową, należało raczej dążyć do utrzymania optymalnej równowagi pomiędzy inwestycjami w infrastrukturę oraz w rozwój aktywów niematerialnych; jako że władze lokalne dążyły raczej do uwidocznienia pozytywnego wpływu funduszy UE na życie lokalnych społeczności zyskania poparcia lokalnych i prywatnych interesariuszy. Pod tym względem ramy rozwoju przyjęte przez Polskę począwszy od 2004 roku trzeba uznać za dobrze opracowane i wyważone.

Ramka 2.2. ***Wykorzystanie dotacji unijnych przez Irlandię***

Obok korzystnych warunków międzynarodowych, do sukcesu Irlandii w latach 90.XX wieku i pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku przyczyniło się wiele różnych czynników; wśród nich najważniejsze były: właściwie opracowany policy mix służący rozwojowi kapitału ludzkiego, restrukturyzacja telekomunikacji oraz niskie podatki od zysków przedsiębiorstw, przy czym wszystkie te uwarunkowania przyczyniły się do znacznego wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

W ciągu zaledwie 15 lat Irlandia przesunęła się z dolnej grupy czterech najbiedniejszych krajów UE do grupy czterech najbogatszych (według PKB per capita). Bezrobocie spadło z 17% w 1987 roku do 4% w 2003, zaś dług państwa zmniejszył się w tym samym czasie ze 112% PKB do 33%. Roczny wzrost PKB na przestrzeni lat 90. wynosił 6,9% (Hill, Hoffmann, 2005).

Dotacje unijne odegrały pewną rolę we wspieraniu strategii konkurencyjności. Pod tym względem fundusze europejskie były stosunkowo najbardziej istotne w latach 80. i na początku lat 90., jednak później ich znaczenie zmniejszyło się gwałtownie. Oceniane jako udział w PKB, osiągnęły maksymalną wysokość 6,2% w 1991 roku, przy późniejszym spadku poniżej 2%, notowanym od 1999 roku. Całkowita wielkość transferów netto w latach 80. wynosząca średnio 700 milionów funtów irlandzkich, w latach 90. wzrosła do średnio 1,6 miliarda funtów irlandzkich (Braunerhjelm et al., 2000).

Program inwestycyjny i restrukturyzacja systemu telekomunikacji, w latach 80. współfinansowane z funduszy europejskich, zaczęły przynosić owoce w latach 90. Inwestycje w edukację, szkolenia, kształcenie ustawiczne (współfinansowane z funduszy UE) stworzyły inwestorom dobry klimat do działań biznesowych. BIZ skoncentrowano na sektorach i obszarach, gdzie początkowy wkład irlandzki w zakresie B+R oraz zasobów ludzkich był już znaczący, rozwijając na tej bazie klastry biegunów wzrostu, które w sposób decydujący wpłynęły na końcowe pozytywne efekty tej polityki. Wydaje się, że aż 51% nowych miejsc pracy stworzonych w latach 90.dotyczy usług prowadzonych w skali międzynarodowej oraz finansowych, dla których telekomunikacja ma istotne znaczenie.

Zdaniem wielu ekspertów, sposób wykorzystania przez Irlandię dotacji unijnych można uznać za wręcz wzorowy. Dostarczył on optymalnego wsparcia zakrojonemu na szeroką skalę policy-mix poprzez koncentrację na samych „korzeniach" konkurencyjności (np. poprzez wyrównywanie braków w kwalifikacjach), nie zaś na prostej rozbudowie infrastruktury lub kierowaniu pieniędzy do projektów realizowanych przez sektor prywatny. Dotacje pomagają w „doganianiu lepszych" na dwa sposoby: bezpośrednio i przejściowo poprzez zwiększanie popytu dzięki inwestycjom w budownictwo albo sprzęt i maszyny,

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

bądź też pośrednio i w dłuższej perspektywie, poprzez podnoszenie zasobów infrastruktury i kapitału ludzkiego oraz torowanie drogi głębszej reformie strukturalnej (Bradley, 2005).

Ponadto Irlandii udało się utrzymać wysoki standard potencjału administracyjnego. Istotne znaczenie dla sukcesu strategii miał także ożywiony dialog społeczny. Do inicjatywy o nazwie „Social Pact for National Recovery", zapoczątkowanej we współpracy z partnerami społecznymi w 1988 roku, powracano pięciokrotnie (Bafoil, 2007). Co więcej, sektor rolników indywidualnych – ważny bezpośredni beneficjent funduszy unijnych – przyczynił się do restrukturyzacji całego sektora rolnictwa.

Źródła: Braunerhjelm et al., 2000; Bradley; Hill, Hoffmann; Bafoil, 2007.

2007-13: Cele Strategii Lizbońskiej, infrastruktura, zwiększenie decentralizacji

Strategia na lata 2007-13 ma dla rozwoju regionalnego Polski znaczenie kluczowe, ponieważ jest to być może ostatni okres, w którym państwa Europy Środkowo-Wschodniej mogą liczyć na tak znaczące dotacje pomocowe ze strony UE. A zatem w latach 2007-13 Polska będzie musiała sprostać wyzwaniu związanemu z koniecznością absorpcji funduszy ponad pięciokrotnie większych od dotacji uzyskanych w latach 2004-06, stąd też tak ważne jest ich efektywne i pełne wykorzystanie już od samego początku. Najważniejszym dokumentem zawierającym wytyczne dla społecznego i gospodarczego rozwoju Polski jest Strategia Rozwoju Kraju 2007-15 (przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 roku), uważana za rodzaj parasola dla wszystkich innych polityk sektorowych.[4] Strategia Rozwoju Kraju szacuje całkowite finansowanie na 108 miliardów euro, przy czym 85,6 miliarda euro ma pochodzić z dotacji europejskich, a 22,4 miliarda euro z zasobów państwowych oraz funduszy prywatnych. W szerokim kontekście tego założenia, w obrębie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO), na lata 2007-13 opracowano strategię rozwoju regionalnego, wskazującą priorytety w wykorzystaniu funduszy europejskich.[5] Dodatkowo Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowało odrębną strategię rozwoju obszarów wiejskich, zaś charakter polityki przesunął się nieco ku szerszemu rozumieniu problemu rozwoju obszarów wiejskich.

Polska strategia rozwoju regionalnego na lata 2007-13 (NSRO, Ramka 2.3)[6] zgadza się w kierunkach z polityką regionalną całej Unii – ze skupieniem na tak zwanych celach Strategii Lizbońskiej, to jest promocją działań zorientowanych na rozwój (patrz Załącznik 2.A1). Przewidziano, że około 64% inwestycji zostanie przeznaczonych na wydatki związane ze Strategią Lizbońską, co należy do najwyższych odsetków wśród 10 nowych państw członkowskich Unii.[7] Doceniono „napędzającą" rolę rozwoju wielkich miast oraz obszarów metropolitalnych, a za jeden z kluczowych celów uznano maksymalizację efektu „spillover" z biegunów wzrostu ku obszarom opóźnionym. Mimo iż strategia ta stanowi kontynuację programu z lat 2004-06, w porównaniu z poprzednim okresem zwraca uwagę kilka różnic: po pierwsze, wyższy priorytet przyznano infrastrukturze; po drugie, strategia ma silniejszy komponent decentralizacyjny (ponad 25 procentami dotacji będą zarządzały regiony w ramach regionalnych programów operacyjnych); po trzecie, nowa strategia koncentruje się nieco bardziej na regionach opóźnionych, ze specjalnym programem służącym promocji rozwoju Polski Wschodniej.

- Skupienie na rozwoju infrastruktury jest bardziej wyraźne niż we wcześniejszym okresie finansowym – na ten cel przeznaczono 41% alokowanych funduszy (28 miliardów euro, z wyłączeniem współfinansowania) (PO Infrastruktura i Środowisko) oraz 26,1% alokowanych funduszy w regionalnych programach operacyjnych. 20 miliardów euro zostanie wydanych na infrastrukturę transportu, a 8 miliardów euro na infrastrukturę środowiskową (głównie na zarządzanie zasobami wodnymi oraz systemy odprowadzania ścieków). Planuje się zwiększenie długości autostrad z 554 km do 1 754 km oraz linii kolejowych z 538 km do 1 566 km.
- Ogólnie, w porównaniu z programem na lata 2004-06, strategia rozwoju regionalnego na lata 2007-13 odwołuje się w szerszym zakresie do aktywności „aktorów" lokalnych. Wśród najbardziej istotnych zmian zwraca uwagę częściowa decentralizacja zarządzania dotacjami unijnymi z inicjatywy Komisji Europejskiej. W ten sposób 16 regionów Polski stanie się instytucjami zarządzającymi, odpowiedzialnymi za formułowanie i implementację regionalnych programów operacyjnych (RPO). W sumie regiony przejmą zarządzanie 24,6 procentami funduszy spójności, co oznacza 16 miliardów euro. Co więcej, program operacyjny Kapitał Ludzki (14% finansowania) jest w znacznym stopniu zregionalizowany, jako że do kompetencji regionów należy alokacja około 60% przeznaczonych na ten cel funduszy.
- Pomimo iż głównym priorytetem pozostają cele Strategii Lizbońskiej, strategia na lata 2007-13 kładzie także nacisk na cele spójności, ponieważ promocji Polski Wschodniej będzie służył specjalny program centralny.[8] Program ten, dodany do kryteriów alokacji funduszy w ramach RPO[9], faworyzujących regiony opóźnione, przyczynia się do zapewnienia regionom wschodnim najwyższych dotacji per capita w całej Unii Europejskiej, jeśli uwzględnimy tylko programy regionalne. Sytuacja zmienia się jednakże gdy bierzemy pod uwagę wszystkie programy finansowane środkami unijnymi (patrz Rozdział 3).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Ramka 2.3. ***Priorytety rozwoju regionalnego w Polsce na lata 2007-13: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) Polski.***

Polskie priorytety na lata 2007-13, przedstawione w NSRO, to promocja rozwoju oraz tworzenie nowych miejsc pracy w celu zmniejszenia różnicy PKB per capita pomiędzy Polską i UE27. NSRO uznaje za swój cel strategiczny stworzenie warunków do zwiększania konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez promocję wiedzy i przedsiębiorczości, zwiększanie zatrudnienia oraz pogłębianie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej. W tym celu opracowano 21 programów: 5 ogólnokrajowych (75% dotacji), z silnym aspektem regionalnym, oraz 16 regionalnych (25% przeznaczonych na ten cel funduszy).

W obrębie krajowych programów sektorowych Polska zainwestuje największą część funduszy (41%) w rozwój infrastruktury, zwłaszcza poprzez finansowanie infrastruktury transportu oraz projekty związane z ochroną środowiska (uwalnianie odpadów, zużycie energii i wody, zakłady oczyszczania ścieków). Program na rzecz rozwoju infrastruktury oraz ochrony środowiska obejmie inwestycje w wysokości niemal 28 miliardów euro, pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności. Drugim pod względem znaczenia programem jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki, z inwestycjami w wysokości prawie 10 miliardów euro z Europejskiego Funduszu Społecznego. Trzecim jest Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (8,3 miliarda euro), czwartym – Program Rozwoju Polski Wschodniej (2,27 miliarda euro) i wreszcie Program Pomocy Technicznej (517 milionów euro).

W obrębie programów regionalnych (RPO) ogółem 16,5 miliarda euro zostanie wydanych za pośrednictwem 16 regionalnych programów operacyjnych, co zapewni regionom Polski możliwość implementacji własnych, regionalnych strategii rozwoju, pozostających w zgodności z priorytetami UE.

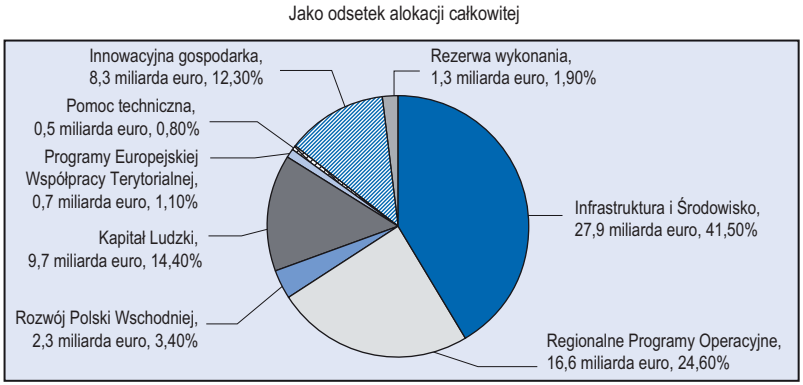
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego będzie miał także udział w finansowaniu Celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej (CEWT), na który składają się trzy wątki: współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna. Na cele tej inicjatywy alokowano w Polsce 731 miliony euro. Obejmuje ona następujące programy:

- *Programy współpracy transgranicznej (trzy programy współpracy polsko-niemieckiej oraz programy współpracy: polsko-czeskiej, polsko-słowackiej, polsko-litewskiej, południowobałtyckiej).*
- *Programy współpracy transnarodowej (Region Morza Bałtyckiego, Obszar Europy Środkowo-Wschodniej).*
- *Instrument sąsiedztwa (Polska-Białoruś-Ukraina, Polska-Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej).*

Polska zakończyła negocjacje dotyczące programów operacyjnych w 2007 roku. Obecnie Polska przeszła do kolejnej fazy, która polega na wyborze projektów; zostanie on dokonany w 2008 roku oraz w latach kolejnych.

Źródło: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Polski, 2007.

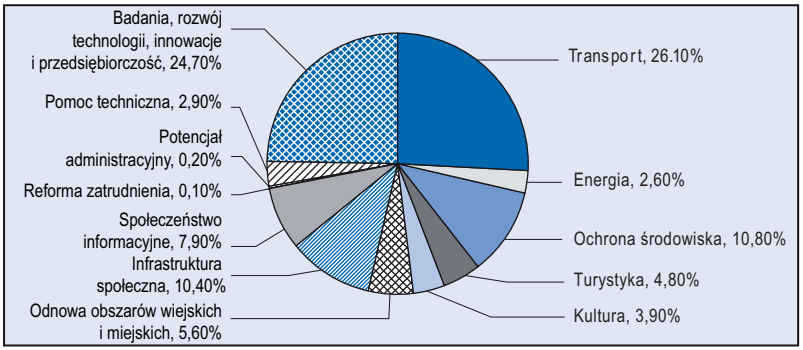
Rysunek 2.2. **Dystrybucja środków UE w rozbiciu na programy operacyjne 2007-13**



Uwaga: alokacja całkowita odpowiada sumie 67,3 miliarda euro

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007

Rysunek 2.3. **Alokacja funduszy w rozbiciu na regionalne programy operacyjne (RPO) na lata 2007-13**



Uwaga: całość alokowanych środków odpowiada sumie 16,5 miliarda euro.

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Największe wyzwania dla polskiej polityki regionalnej

Pomimo iż strategia rozwoju regionalnego Polski podąża generalnie we właściwych kierunkach, cele Strategii Lizbońskiej mają charakter bardzo ogólny i można je potencjalnie odnieść do wielu różnych rodzajów polityk. Dosc ogólny charakter propozycji przedstawionych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia daje wiele możliwości twórcom polityki. Nie jest jeszcze jasne, czy kolejność priorytetów jest istotna dla ich realizacji w czasie, prowadzonych polityk i finansowania. Większość dotacji czeka jeszcze na wydanie, ważne jest jednak, by już od początku przestrzegać zasad zrównoważonej alokacji, obejmującej wiele różnych priorytetów.

Najpoważniejszym wyzwaniem jest fakt, że szeroko rozumiany *policy-mix* na rzecz rozwoju regionalnego przyjmuje podejście głównie sektorowe, nie zaś zintegrowane podejście terytorialne. Pomimo, iż nastąpił postęp w koordynacji wysiłków różnych ministerstw (rolę koordynacyjną pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), nadal pozostaje do rozwiązania problem implementacji wielosektorowej strategii dostosowanej do zróżnicowanych potrzeb terytorialnych. Jak dotychczas zastosowano jedynie ograniczoną liczbę narzędzi służących doskonaleniu terytorialnego wymiaru polityk. Chociaż podtrzymanie wiodącej roli wielkich miast pozostaje kluczowym priorytetem w ujęciu NSRO, nie opracowano jeszcze specyficznych narzędzi dla polityki metropolitalnej ani specyficznych narzędzi wzmacniających współpracę pomiędzy wielkimi aglomeracjami. Właściwie określona, „place-based policy" wymaga przyjęcia właściwej skali planowania, która powinna pozostawać w ściślejszym związku ze strategiami gospodarczymi i dalekosiężnymi celami w zakresie rozwoju. Poważnym wyzwaniem pozostaje właściwe rozdysponowanie funduszy na różne cele na poziomie regionalnym i lokalnym. Mogą pojawić się także problemy związane z koordynacją, na przykład pomiędzy strategią rozwoju regionalnego i strategią rozwoju obszarów wiejskich. Odzwierciedla to szerszą, istotną na poziomie UE, kwestię koordynacji politycznej pomiędzy polityką spójności i Wspólną Polityką Rolną. I wreszcie decentralizacja jednej czwartej dotacji może pomóc w dostosowaniu policy-mix do indywidualnych potrzeb każdego z regionów, nie daje jednak gwarancji, że tak się stanie. Zważywszy na stosunkowo krótkie istnienie regionów i występujące pomiędzy nimi rozbieżności w umiejętnościach zarządzania, należy oczekiwać bardzo zróżnicowanych wyników w zakresie implementacji polityk na szczeblach regionalnych. Kluczowe znaczenie dla zagwarantowania efektywnego zarządzania funduszami będzie miał rozwój kompetentnych regionalnych zespołów liderskich oraz budowanie potencjału lokalnego.

Mimo iż cele Strategii Lizbońskiej w swojej zasadzie mają charakter bardzo ogólny, istnieje ryzyko, iż w niektórych przypadkach mogą zostać zrozumiane w sposób zbyt wąski, jak na przykład uwydatnienie konieczności promowania badań i technologicznego rozwoju, co nie musi być wcale najlepszą opcja rozwoju dla niektórych regionów. Ważne jest odpowiednie dostosowanie programów i strategii do wyników pogłębionej oceny potrzeb lokalnych i postrzeganie celów lizbońskich jako wszelkiego rodzaju polityk przyczyniających się do intensyfikacji transferu wiedzy (czy będzie to dostęp do edukacji przedszkolnej lub szkolnictwa wyższego, wsparcie dla branży o średnim zaawansowaniu technicznym (medium tech), transfery wiedzy pomiędzy małymi i średnimi firmami, itp.).

Istnieje ryzyko dążenia do szybkiego wydatkowania dotacji, nie zaś optymalnego ich wykorzystania. Ryzyko to wiąże się częściowo z ograniczeniami dotyczącymi absorpcji funduszy nakładanymi przez regułę N+2. Zważywszy na wielkie wyzwanie, jakimi jest organizacja piłkarskich Mistrzostw Europy 2012, dotyczy to zwłaszcza programu infrastruktury. Krótki termin na wchłonięcie dotacji staje się jeszcze większym wyzwaniem w kontekście narastającej presji inflacyjnej, niedostatku pracowników w budownictwie oraz aprecjacji waluty. Polska musi sprostać wyzwaniu wypierania inwestycji prywatnych, z powodu wzrostu stóp procentowych, na skutek dynamicznych inwestycji publicznych, oraz powiększyć zdolność do absorpcji większych sum. A zatem reformy w procesach organizacyjnych i zarządzaniu publicznym będą miały niezwykle istotne znaczenie dla implementacji polityk w latach 2007-13.

Wpływ europejskiej polityki spójności na polskie polityki publiczne i systemy zarządzania wykracza znacznie poza wymiar finansowy. Obok poszerzenia kompetencji i świadomości „aktorów" regionalnych i lokalnych, polityka spójności dynamizuje nie tylko politykę rozwoju regionalnego samą w sobie, lecz wpływa także na większość polityk sektorowych (edukację, rynek pracy, innowacje itp.). Efekty tego wpływu są wielorakie. Jednym z nich jest fakt, iż na znaczeniu zyskuje terytorialny wymiar polityk sektorowych, jako że projekty współfinansowane ze środków UE są w znacznej mierze realizowane przez aktorów lokalnych. Poza tym polityki sektorowe powiązane z finansowaniem europejskim podlegają monitoringowi wyników; w ten sposób wprowadzono nowe mechanizmy zarządzania efektywnością (patrz Sekcja 3.5), na co, być może, bez bodźca ze strony polityki spójności potrzeba byłoby znacznie więcej czasu.

2. Planowanie przestrzenne i infrastruktura jako czynniki konkurencyjności

Zważywszy na ogromne potrzeby Polski zakresie infrastruktury (transport, telekomunikacja, infrastruktura ochrony środowiska),[10] największa część dotacji unijnych zostanie wydana właśnie na ten cel. W latach 2007-13 na rozwój infrastruktury przeznaczy się ponad 41% funduszy programów centralnych oraz 26,1% budżetu programów regionalnych. Inne ważne projekty wiążą się z rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Rozwój infrastruktury ma kluczowe znaczenie dla rozwoju regionalnego, ponieważ to infrastruktura w głównej mierze decyduje o właściwej alokacji publicznych dóbr i usług na całym terytorium oraz tworzy warunki niezbędne dla rozwoju regionów. Niemniej jednak sama polityka związana z rozwojem infrastruktury nie stworzy warunków do rozwoju konkurencyjności w dłuższej perspektywie czasowej; musi ona zostać blisko powiązana z dynamicznym rozwojem przestrzennym, strategiami gospodarczymi i prognozami demograficznymi. Właściwa strategia rozwoju infrastruktury może z pozoru wydawać się „strategią stosunkowo łatwą i związaną z niewielkim ryzykiem dla polityków lokalnych" (Rodriguez-Pose, 2006), jako że w krótkim czasie przynosi widzialne, materialne efekty, niemniej jednak i ona stwarza wiele problemów. W tej sekcji omówimy: potrzebę planowania strategicznego, przede wszystkim w odniesieniu do obszarów wielkomiejskich; potrzebę bardziej ścisłego powiązania polityki transportu z planowaniem strategicznym oraz skupienia się na miejskich środkach transportu (w celu uzupełnienia połączeń komunikacyjnych pomiędzy miastami), a także potrzebę skupienia się na rozwoju szerokopasmowego Internetu na całym obszarze Polski.[11]

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

2.1. Słabości planowania przestrzennego

Tendencje w polskim planowaniu przestrzennym: skupienie na poziomie mikro

Choć planowanie przestrzenne jest w zasadzie wymogiem prawnym i prerogatywą władz lokalnych (gmin i województw), większość organów lokalnych nie posiada właściwych systemów planowania. Uchwalona w 2003 roku Ustawa o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym wymaga, aby gminy[12] przygotowały opracowania dotyczące przyszłego rozwoju przestrzennego podlegających im obszarów. Większość miast posiada takie plany, a obecnie objęte jest nimi 20% terytorium Polski. W 2003 roku Sejm unieważnił wszystkie istniejące w tym czasie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego na obszarze Polski, nie ustanowił jednak obowiązku przygotowania nowych planów dla obszarów miejskich. Niektórym organom terenowym brak możliwości (zarówno finansowych, jak i związanych z brakiem specjalistów) do sporządzenia takich planów. Kiedy brakuje planów zagospodarowania przestrzennego, możliwe są – za pośrednictwem stosownych procedur administracyjnych – wyjątki na rzecz konkretnych projektów, co łączy się zwykle z pewną doza arbitralnej oceny (OECD, 2008a).

Nawet jeżeli planowanie jest dobrze zorganizowane na poziomie lokalnym, zazwyczaj ma wiele słabości, przede wszystkim z powodu zbyt wąskiego podejścia oraz braku długoterminowej wizji. Plany rozwoju przestrzennego nie są zbyt sprawnie powiązane z planami strategicznymi, zaś samo planowanie ogranicza się do administracyjnych granic gminy, nie biorąc pod uwagę potrzeb szerszych obszarów funkcjonalnych. W procesie planowania gminy nie współpracują ze sobą w dostatecznym stopniu; brak zresztą bodźców, które mogłyby je do tego zachęcić, co prowadzi do sytuacji, iż decyzje o zagospodarowaniu przestrzennym nie są optymalne. Organy państwowe wyższego szczebla (regionalne, rząd centralny) nie są w stanie wyegzekwować wykonania decyzji strategicznych. Regiony (województwa) pozostają odpowiedzialne za systemy planowania, bowiem to właśnie one przygotowują regionalne plany rozwoju przestrzennego. Z drugiej strony, plany te nie są wiążące dla gmin i pozostają często dość powierzchowne i ogólne (Spatial Planning in the Baltic Sea Region, 2001). Szczególnie gminy na wiele sposobów unikają „niewygodnych" programów i projektów, np. poprzez przedłużanie procedur przygotowania planów lokalnych, podejmowanie czasochłonnych inicjatyw społecznych i sądowych itp. Nie istnieje wszechstronne, uniwersalne planowanie przestrzenne, które obejmowałoby fizyczne i społeczno-ekonomiczne przemiany w skali regionalnej, nawet jeśli regiony zachęca się do jego prowadzenia. Ponadto dokumenty planistyczne, przygotowywane na różnych poziomach administracyjnych, pozostają często niespójne.

Ramka 2.4. ***Polskie przepisy prawne regulujące rozwój przestrzenny***

Większość działań planistycznych w Polsce leży w gestii terenowych organów władzy na szczeblu lokalnym i regionalnym. Ustawy o Planowaniu Przestrzennym wprowadzano w latach: 1961, 1984, 1994 i 2003. Podstawowym instrumentem regulacyjnym w zakresie planowania przestrzennego pozostaje Ustawa o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym z 27 marca 2003 roku, która: określa zakres i procedury związane z przeznaczaniem ziemi na określone cele oraz zasady jej właściwego wykorzystania; wskazuje ponadto środki rozwiązywania konfliktów interesów, które mogą zaistnieć pomiędzy obywatelami, samorządnymi gminami oraz państwem.

Inne ważne ustawy Sejmu wyznaczają pewne zadania oraz nakładają zobowiązania na podmioty zajmujące się planowaniem przestrzennym. W rezultacie planowanie przestrzenne, budownictwo i ochrona środowiska regulowane są przez zupełnie odrębne ustawy: Ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska (tworząca ramy wielu szczegółowych regulacji dotyczących lasów, wód, gospodarki odpadami, ochrony przyrody oraz gruntów rolniczych); Prawo budowlane (odnoszący się do budownictwa i prac inżynieryjnych) oraz Ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Brak stabilnych podstaw prawnych dla systemów planowania na przestrzeni dwóch ostatnich dekad przyczynił się także do pogłębienia „przestrzennego chaosu" (Spatial Planning in the Baltic Sea Region, 2001).

Na poziomie władz centralnych odpowiedzialność za rozwój krajowej polityki planowania fizycznego (lub przestrzennego) od 2006 roku leży w gestii Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Źródło: Spatial Planning in the Baltic Sea Region (2001) [Planowanie przestrzenne w rejonie Morza Bałtyckiego] i EIKN www.eukn.org/poland/polishurbanpolicy/index.html

Chaotyczne planowanie przestrzenne a rozwój miast i obszarów wiejskich

Słabości systemów planowania przestrzennego miały niekorzystny wpływ na obszary miejskie, zwłaszcza pod względem zabudowy mieszkalnej oraz systemów publicznego transportu. Brak funkcjonalnego planowania przestrzennego w skali wielkiego miasta hamuje rozwój zintegrowanych systemów transportu oraz przyczynia się do szybkiego wzrostu liczby samochodów, stanowiących alternatywę dla transportu publicznego. To z kolei nasila trudności komunikacyjne oraz zanieczyszczenie środowiska w miastach. Co więcej, braki komunikacyjne w strefach podmiejskich spowalniają rozwój budownictwa mieszkalnego. Uwzględniając niedostatki w tej dziedzinie będące następstwem okresu centralnego planowania, Polska musi teraz stawić czoła problemowi, jaki stwarza brak około miliona mieszkań (Ramka 2.5), zwłaszcza w budynkach socjalnych. Obok ograniczającego wpływu na mobilność siły roboczej, niedostatek mieszkań o przystępnych cenach przyczynia się do niekontrolowanego rozrostu aglomeracji. Po roku 2000 zaczęła ponownie wzrastać populacja obszarów wiejskich, zwłaszcza w sąsiedztwie wielkich miast, przede wszystkim z powodu wzrostu cen mieszkań. Ta nowa migracja „na wieś" powinna utrzymać się do 2030 roku (przewiduje się, że do tego czasu udział ludności miejskiej w skali kraju spadnie do 57%, zaś udział populacji wiejskiej wzrośnie do 43% (CSO,2007).

Pomimo iż rozrost miast i migracja ku obszarom wiejskim może stworzyć nowe możliwości rozwoju tych okolic, nowe wzorce mobilności, z rosnącą liczbą osób przebywających codziennie duże dystanse w drodze do pracy, wymaga staranniejszego planowania przestrzennego. Z drugiej strony, przy rosnących cenach ziemi, zwłaszcza w pobliżu wielkich miast, otaczające je gminy wykazują raczej tendencje do spekulowania ziemią niż rozwijania strategicznej, długoterminowej wizji w najlepszym rozumieniu tego słowa. Właśnie z tego powodu poprzedni rząd zamierzał zaktualizować Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawo budowlane. Proces ten trwa nadal, lecz kwestia koordynacji z inwestycjami w rozwój transportu nie znalazła do tej pory pełnego rozwiązania w projektach legislacji. Wskazywano także na rozbieżności pomiędzy dwoma wspomnianymi ustawami (OECD, 2008a). Dwa kluczowe wyzwania – z punktu widzenia konkurencyjności oraz celów polityki spójności – wiążą się zatem z integracją budownictwa mieszkalnego i rozwoju transportu w wielkoskalowe planowanie przestrzenne.

Oczywista koncentracja problemów z budownictwem mieszkalnym na określonych obszarach wymaga bardziej zróżnicowanego terytorialnie podejścia do polityki dotyczącej budownictwa. Planowanie przestrzenne powinno zostać odniesione do inicjatyw dotyczących przedsiębiorstw oraz tworzenia miejsc pracy. Rozwiązania wymaga także problem zaniedbanych, pozostających w złym stanie budynków w wielu mniejszych miastach Polski. Przestrzeń miejska w Polsce znacząco ucierpiała wskutek wznoszenia w latach 60. i 70. gigantycznych blokowisk, otaczających często pierścieniami mniejsze i większe miasta. Dzisiaj takie skupiska bloków plasują się poniżej standardów mieszkalnych, przy swoich wysokich kosztach eksploatacji i szybkiej deprecjacji. W niektórych polskich miastach tego rodzaju wysokościowe konstrukcje zamieszkiwane przez 30-40% mieszkańców, zwykle przez osoby z grup o niskich dochodach. Poza niekorzystnymi konsekwencjami społecznymi (niższy poziom wykształcenia, wyższa przestępczość itp.) te nieatrakcyjne budowle mieszkalne wpływają negatywnie na konkurencyjność. Jak wspomniano w NSRO, rewitalizacja tych postindustrialnych (i powojskowych) obszarów jest niezbędna zarówno z przyczyn społecznych, jak i konkurencyjnych, lecz prawdopodobnie będą na nią potrzebne całe dekady. Kolejnym wyzwaniem jest odpowiednie zagospodarowanie centrów małych miejscowości, gdzie zabudowa jest stara, a często także pozostaje w złym stanie.

Dalekie od doskonałości planowanie przestrzenne miało także niekorzystny wpływ na obszary wiejskie. Ponieważ gminy wiejskie w zbyt małym stopniu współpracowały między sobą przy planowaniu przestrzennym, decyzje inwestycyjne nie były optymalne. Dla przykładu, graniczące ze sobą gminy mogły zbudować dwa odrębne, a zatem w sumie bardziej kosztowne systemy odprowadzania i oczyszczania ścieków. Przy niedostatecznym planowaniu przestrzennym wykorzystanie ziemi rolniczej ma niekorzystne efekty zewnętrzne, co sprawia, że turystyczny potencjał niektórych obszarów wiejskich nie zostaje wykorzystany tak, jak mógłby zostać wykorzystany. Mimo iż ceny gruntów w Polsce na terenach wiejskich nadal są niższe od średniej w UE, od czasu wejścia Polski do Unii ceny te szybko rosną, stwarzając pole do częstych spekulacji. Dalsze problemy wynikają z utrudnień dotyczących zmiany zaklasyfikowania gruntów przeznaczonych na cele rolnicze jako terenów pod zabudowę (OECD, 2008a).

Strategiczne planowanie powinno być traktowane jak kluczowe narzędzie zwiększania konkurencyjności. Wiele krajów OECD mających dotychczas trudności z planowaniem i brakiem podejścia wielosektorowego, przyjęło w ostatnich latach podejście

bardziej dynamiczne, określane często jako „planowanie strategiczne". Takie bardziej uniwersalne podejście ma wymiar wielosektorowy i odwołuje się do perspektywy znacznie szerszej niż tylko wytyczone administracyjnie obszary gmin. Jest ono szczególnie wartościowe w odniesieniu do rozległych rejonów metropolitalnych (aglomeracji miejskich). Choć i w tym przypadku nie brak trudności i wyzwań – związanych zwłaszcza z częstym brakiem wieloletnich i wielosektorowych budżetów dla większych projektów – innowacja w planowaniu ma kluczowe znaczenie dla lepszego zharmonizowania polityki publicznej i lokalnych potrzeb w zakresie rozwoju (wraz z równoczesnymi zmianami w systemach zarządzania, które omawiane są w Rozdziale 3).

Ramka 2.5. **Występujące w Polsce niedobory mieszkań w przystępnych cenach**

Na przestrzeni minionych 10 lat ceny mieszkań w Polsce wzrosły bardzo istotnie, zwłaszcza w dużych miastach, co utrudnia mieszkańcom okolic wiejskich migracje na obszary miejskie. Począwszy od 2003 roku ceny nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkalne rosły w tempie rocznym 10% - 20%. Okres poakcesyjny, zwłaszcza od roku 2006, wyróżnia się bezprecedensowym wzrostem cen mieszkań. Polska była zapewne liderem boomu na rynku nieruchomości, który ogarnął całą Europę w 2006 roku. Ceny w Warszawie należały do najwyższych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a nawet dorównywały poziomom notowanym w niektórych krajach Europy Zachodniej. Wobec dynamicznie rosnącego popytu, podaż mieszkań można było uznać za dość nieelastyczną (OECD, 2006a). Jednakże od końca 2007 roku w cenach mieszkań nastąpiła stabilizacja, a w śródmiejskich strefach dużych miast odnotowano nawet ich spadki.

Pomimo podejmowanych w latach 2003-04 działań mających na celu zmniejszenie deficytu mieszkań socjalnych (5 000 nowych mieszkań socjalnych oraz 500 miejsc w schroniskach dla bezdomnych), problem nadal nie został rozwiązany. Nabycie własnego mieszkania utrudnia także ograniczony dostęp do niedrogich kredytów dla osób indywidualnych i dużych rodzin. Wspomniany deficyt ma nie tylko charakter ilościowy, ale również jakościowy, jako że duży odsetek mieszkań stanowią lokale o niskim standardzie. Spójna, konsekwentna strategia, która pozwoli poradzić sobie z tym problemem (poprzez wynajem, promocję dla osób nabywających dom/mieszkanie po raz pierwszy itp.) wciąż czeka na opracowanie.

Źródło: OECD (2008a).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Tablica 2.1. **Zmiany w planowaniu przestrzennym w krajach OECD**

	Dawne podejście planistyczne (zarządcze)	Podejście pośrednie (przyrostowe)	Nowe podejście planistyczne (przedsiębiorcze)
Podstawowe cele	Alokacja gruntów	Ponowne zagospodarowanie przestrzenne i rozwój infrastruktury	Rozwój gospodarczy Zrównoważony rozwój pod kątem środowiskowym i społecznym
Pojęcia (dynamika)	Implementacja i taktyka	Planowanie otwarte	Wizja strategiczna
Funkcje	Dostarczenie usług publicznych	Skupienie na projektach	Promocja innowacji, podejmowanie ryzyka i rozwój
Rzeczywiste aspekty lub formy	Racjonalizacja stosunku centrum/peryferie	Ponowne zagospodarowanie centrów miast, wzmocnienie powiązań pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi	Policentryczność, Korytarze miejskie
„Aktorzy"	Aktorzy publiczni	Włączenie sektora prywatnego	Szeroki zakres interesariuszy, liczne partnerstwa publiczno-prywatne
Wymiar lokalny i regionalny	Relacje hierarchiczne pomiędzy organami centralnymi i regionami ośrodkami lokalnymi, kontrola centralna	Wyłaniająca się rola regionu	Wzrastająca decentralizacja aspektów strategicznych

Źródło: OECD (2007), Competitive Cities, A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development [Konkurencyjne Miasta: Nowy Paradygmat Przedsiębiorczości w Planowaniu Przestrzennym.]

Potrzeba planowania metropolitalnego

Przyjęcie podejścia zintegrowanego planowania przestrzennego jest sprawą szczególnie pilną w odniesieniu do dużych obszarów miejskich, które napędzają wzrost gospodarczy Polski i muszą przezwyciężyć trudności związane z zapewnieniem mieszkań, transportem publicznymi i zanieczyszczeniem środowiska (w tym także gospodarowaniem zasobami wodnymi i ściekami). Wielkie miasta skorzystałyby z pewnością na nowoczesnym planowaniu metropolitalnym, które przyczyniłoby się do wzrostu ich konkurencyjności i atrakcyjności. Kluczowym czynnikiem konkurencyjności w wielkich miastach są zintegrowane systemy transportu (OECD, 2006a). Przyczyniają się one do redukcji zatorów w ruchu i zanieczyszczeń, zwiększają produktywność i wpływają korzystnie na atrakcyjność tych obszarów. Z kolei mniejsze miasta i miejscowości położone w pobliżu wielkich metropolii mogą odnieść korzyści z efektu „spillover", ponieważ rozwój rozprzestrzenia się od centrów miejskich o ile istnieje możliwość sprawnej komunikacji. Ponadto w wielkich miastach brak perspektywy metropolitalnej stwarza także problemy z absorpcją dotacji europejskich, jako że wiele projektów wykracza poza ścisłe granice administracyjne obszarów, zaś ich przygotowanie jest znacznie bardziej złożone niż w małych miastach.

Mimo iż zasadę wspierania wiodących obszarów miejskich przyjmuje się dziś powszechnie, traktując je jak „dynama" w samym sercu krajowych systemów gospodarczych (tak dzieje się w Wielkiej Brytanii, Finlandii, Francji, Niderlandów i Szwajcarii), Polska nie posiada jeszcze konkretnej strategii dla rozległych obszarów miejskich, która uwzględniałaby istnienie funkcjonalnych obszarów gospodarczych. Od wielu lat toczą się natomiast dyskusje o potrzebie wypracowania krajowej polityki miejskiej, w celu wzmocnienia współpracy w skali obszarów metropolitalnych oraz zwiększenia skali powiatów miejskich; jak dotychczas jednak brak stosownych zmian legislacyjnych podążających w tym kierunku. Współpraca pomiędzy gminami w skali metropolii opiera się na zasadach dobrowolności, i choć nie brak pewnej ilości pozytywnych inicjatyw (Ramka 2.6.), brakuje tradycji samorzutnej współpracy pomiędzy lokalnymi władzami (Furmankiewicz, 2002) (temat ten będzie poruszony także w Rozdziale 3). Nie wprowadzono też systemu zachęt do współpracy w obrębie metropolii.

Polityka metropolitalna może przybierać zróżnicowane formy, w zależności od tego, jak ambitne ma cele oraz jak silna jest presja ku integracji (OECD, 2006a). Jednym z priorytetów jest niewątpliwie kwestia konieczności określenia kryteriów klasyfikacji i zakresu polskich obszarów metropolitalnych w oparciu o kryteria ekonomiczne, lokalne rynki pracy oraz funkcjonalne powiązania pomiędzy gminami. Jak dotychczas w wielu oficjalnych dokumentach dotyczących rozwoju regionów i miast wspomina się o obszarach metropolitalnych, lecz istnieją rozbieżności w rozumieniu tego słowa. Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2005 roku, która nie została jeszcze przyjęta przez Sejm, wyróżnia dziewięć tak zwanych „obszarów metropolitalnych", to jest wielkich miast o łącznej populacji przekraczającej 500 000 mieszkańców.[13] Nie jest rozwiązana kwestia, czy jedno lub więcej średniej wielkości miast wschodniej Polski należy zaliczyć do tej kategorii (nawet jeśli nie przekraczają one progu 500 000 mieszkańców), ponieważ ośrodki te z pewnością skorzystałyby na lepszym planowaniu na skalę „metropolitalną". Nie ma tu lepszej opcji, lecz wybór instrumentu należy dostosować do kontekstu. Dla Polski wydaje się szczególnie odpowiednie rozwiązanie zbliżone do francuskich „kontraktów metropolitalnych", oparte na zatwierdzeniu tak zwanego projektu

terytorialnego, obejmującego okres od pięciu do dziesięciu lat planu rozwoju infrastruktury, rozwoju gospodarczego, budownictwa socjalnego, kultury oraz ochrony środowiska na poziomie metropolii. Kontrakt taki podpisują: rząd centralny, władze regionalne oraz *communaute*. W Rozdziale 3 omówiono różne warianty systemów zarządzania oraz opisano instytucjonalne narzędzia promocji współpracy na szczeblu lokalnym.

Ramka 2.6. ***Oddolne inicjatywy na rzecz rozwoju metropolii***

W 2006 roku burmistrzowie 14 miast Aglomeracji Górnośląskiej stworzyli Związek Metropolitalny Górnego Śląska. Przy liczbie mieszkańców przekraczającej 2 miliony jest to obecnie największa pod względem populacji aglomeracja w całej Polsce. Do podstawowych celów związku zaliczono: opracowanie wspólnej strategii planowania, rozwój wspólnej strategii gospodarczej służącej zwiększaniu konkurencyjności i przyciąganiu zagranicznych inwestycji bezpośrednich, rozwój wspólnych projektów finansowanych ze środków strukturalnych, wspólne zarządzanie drogami oraz infrastrukturą uzdatniania wody.

Trójmiasto – obszar obejmujący trzy duże polskie miasta: Gdańsk, Gdynię i Sopot – zamieszkuje ponad milion ludzi. W marcu 2007 roku popisano Kartę Trójmiejską, która stanowiła deklarację współpracy pomiędzy trzema miastami. Trójmiasto zbudowało już wspólny system transportowy, zwłaszcza system wewnętrznych dróg szybkiego ruchu.

2.2. Rozwój transportu i planowanie strategiczne

Zważywszy na potrzeby zasygnalizowane w Rozdziale 1, rozwój transportu, który przyczynia się do wzrostu mobilności siły roboczej i ogólnej dostępności kraju, stanowi priorytet zarówno dla samej Polski, jak też dla całej Unii Europejskiej. Potrzeba tu istotnych inwestycji w infrastrukturę, które dostosują do nowoczesnych standardów jakość i gęstość większości sieci transportu (dróg kołowych, kolejowych, powietrznych i morskich). Program Infrastruktura i Środowisko jest jak dotychczas największą inwestycją finansowaną przez Komisję Europejską (28 miliardów euro), przy czym 71% tej sumy zostanie przeznaczonych na inwestycje w transport (20 miliardów euro). W latach 2007-13 planuje się budowę 620 kilometrów autostrad i 1 973 kilometrów dróg szybkiego ruchu, a także budowę i modernizację 1 566 kilometrów dróg kolejowych. Poprawa infrastruktury w ciągu kilku nadchodzących lat jest tym bardziej istotna, iż Polska będzie współgospodarzem piłkarskich Mistrzostw Europy 2012. Dlatego też skrócono terminy ukończenia wielu projektów inwestycyjnych. Tym samym do wyzwania związanego z odpowiednim podniesieniem jakości infrastruktury dołączą jeszcze inne – konieczność realizacji tego celu w stosunkowo krótkim czasie (OECD, 2008a).

Mimo iż program sektorowy dla transportu okazał się najmniej udany pod względem dotacji wypłaconych w latach 2004-06, zdolności absorpcyjne wspomnianego sektora wzrosły wyraźnie w drugiej połowie 2006 i w 2007 roku. Pod koniec 2006 osiągnęły one zaledwie 15,8% alokowanego budżetu. Według opinii Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – choć plan początkowy zakładał wydanie do tego czasu 78% całości budżetu

– za większość problemów odpowiadało złe przygotowanie inwestycji, a szczególnie brak terenów pod budowę, trudności techniczne, zastrzeżenia dotyczące środowiska oraz problemy z dokumentacją przetargową (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006). Inną przeszkodą okazały się często wspominane „usztywnienia" związane z finansowaniem unijnym. Niemniej jednak należy zauważyć, że do końca 2006 roku Polska zrealizowała z sukcesem 2 000 projektów infrastrukturalnych, zaś wartość projektów z funduszy strukturalnych przekroczyła 34,4 miliarda złotych (MRR, 2007). Do końca 2007 roku wydano ponad 50% środków z ERDF, oddając do użytku ponad 300 km nowych dróg szybkiego ruchu. Uwzględniające jednak regułę N+2[14] oraz znaczący wzrost finansowania przewidziany na lata 2007-13, w najbliższym czasie Polska będzie musiała jeszcze bardziej przyspieszyć tempo uczenia się wraz z procesami wchłaniania dotacji.

Potrzeba polityki „place based" dla inwestycji w transport

Od 2004 roku polityka transportowa skupiała się głównie na rozbudowie dróg kołowych (autostrady, drogi szybkiego ruchu, drogi krajowe). W istocie większość europejskich inwestycji w infrastrukturę transportu skupiała się właśnie na Polsce, ponieważ przez terytorium tego kraju przechodzą cztery z dziesięciu paneuropejskich korytarzy transportowych.[15] Jednym z kluczowych aktualnych polskich priorytetów, obok poprawy jakości dróg oraz systemu ich utrzymania, jest stworzenie efektywnej sieci dróg szybkiego ruchu łączących centra największych miast kraju i łączących je z kolei z Sieciami TEN. Skupienie się na drogach samochodowych podtrzymuje strategia rozwoju regionalnego na lata 2007-13: 51,7% całości funduszy przeznaczonych na program infrastruktury (włącznie ze współfinansowaniem) alokowano na rozwój dróg kołowych (11,2 miliarda euro z funduszy UE i 1,98 miliarda euro z funduszy krajowych), wobec 21% przeznaczonych na transport kolejowy i 13% na transport miejski (Tablica 2.2.) W obrębie programów regionalnych 26% dotacji przeznaczono na transport (4,4 miliarda euro z łącznej sumy 16,6 miliarda euro) (Tablica 2.3.).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Tablica 2.2. **Szczegóły finansowania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, 2007-13**

W miliardach euro/wartościach procentowych

	Ogółem		Fundusze UE		Fundusze publiczne		Fundusze prywatne		Fundusze prywatne		Stopa współfinan-sowania
	Suma	%	Suma	%	Suma	%	Suma	%	Suma	%	
Transport drogowy	14.38	51.78	11.20	57.68	1.98	33.53	0.00	0.00	1.20	70.59	22.1
Transport kolejowy	7.67	27.60	4.86	25.04	1.90	32.28	0.40	53.06	0.50	29.41	36.6
Transport morski	0.71	2.57	0.61	3.12	0.11	1.82	0.00	0.00	0.00	0.00	15.0
Transport lotniczy	0.67	2.40	0.40	2.08	0.02	0.36	0.24	32.19	0.00	0.00	39.5
Transport miejski	3.86	13.91	2.01	10.37	1.85	31.36	0.00	0.00	0.00	0.00	47.9
Transport intermodalny	0.22	0.80	0.11	0.57	0.00	0.00	0.11	14.76	0.00	0.00	50.0
Inteligentne systemy transportu	0.16	0.59	0.14	0.72	0.02	0.42	0.00	0.00	0.00	0.00	15.0
Śródlądowe szlaki wodne	0.10	0.34	0.08	0.42	0.01	0.24	0.00	0.00	0.00	0.00	15.0
Ogółem	27.8	100.0	19.4	100.0	5.9	100.0	0.8	100.0	1.7	100.0	30.1

Źródło: Ministerstwo Transportu, 2007

Tablica 2.3. Rozbicie dotacji na transport w programach regionalnych (RPO), 2007-13

Wartości procentowe (ogółem 4,4 miliarda euro)

	%
Transport drogowy	69.8
Transport kolejowy	13.3
Transport lotniczy	6
Transport miejski i podmiejski	4.7
Inteligentne systemy transportu	2.5
Transport intermodalny	1.5
Ścieżki rowerowe	1.3
Porty morskie	0.4
Śródlądowe szlaki wodne	0.4

Połączenia komunikacyjne pomiędzy 16 stolicami regionów. Szczególną uwagę należy zwrócić na to, by nie skupiać się wyłącznie na komunikacji pomiędzy dużymi miastami, lecz także na poprawie połączeń pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi oraz gminami położonymi w ich otoczeniu, ponieważ połączenia te są słabo rozwinięte. Dla polityki transportu priorytetem pozostaje zapewnienie połączeń pomiędzy największymi ośrodkami miejskimi, szczególnie pomiędzy 16 stolicami regionów (włącznie z Polską Wschodnią), w ramach sieci dróg szybkiego ruchu i autostrad (NSRO, 2006). Projektowana obecnie sieć autostrad zapewni połączenie komunikacyjne pomiędzy 10 z 16 miast wojewódzkich.[16] Ośrodki pozostałych województw zostaną połączone ze wspomnianą siecią główną drogami szybkiego ruchu (taka będzie podstawowa funkcja trasy S19, która w przyszłości ma zapewnić komunikację pomiędzy trzema stolicami województw wschodniej Polski). Mimo iż komunikacyjna dostępność stolic regionów jest bardzo istotna – z powodów gospodarczych i politycznych – budowa połączeń pomiędzy wspomnianymi 6 miastami z punktu widzenia ekonomii nie musi być wcale inwestycją najbardziej efektywną, jako że niektóre osie będą znacznie słabiej obciążone ruchem od innych. Poprawa połączeń północ – południe wydaje się naturalną koniecznością, lecz także te połączenia między miastami należy lepiej zharmonizować z „drogami metropolitalnymi" oraz lepszymi połączeniami pomiędzy dużymi miastami oraz słabiej rozwiniętymi gminami w ich otoczeniu. Ekonomiczne korzyści z budowy sieci dróg szybkiego ruchu związane będą przede wszystkim z ułatwieniami w transporcie towarów, podczas gdy drogi metropolitalne zwiększą mobilność ludności oraz usprawnią lokalne dostawy towarów, a oba te czynniki mają wpływ stymulujący na lokalną produktywność i aktywność gospodarczą. Bardziej znaczące korzyści wiążą się z większymi inwestycjami w drogi na obszarach aglomeracji, w tym także obwodnice, których większość miast – w tym także Warszawa – nie posiada. Ponadto efektywne połączenia pomiędzy ośrodkami miejskimi i otaczającymi je gminami o charakterze wiejskim są niezwykle istotne dla optymalnego wykorzystania szczególnego charakteru polskiego terytorium, gdzie istnieje równomiernie rozłożona sieć średniej wielkości miast potrzebujących gospodarczego ożywienia.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Trzeba też zauważyć, że połączenie regionów bogatszych z biedniejszymi nie zawsze dobrze służy rozwojowi tych ostatnich, jak wskazuje klasyczny przykład włoskiego Mezzogiorno. I tak na przykład budowa dróg szybkiego ruchu we wschodniej Polsce stworzy niewątpliwie możliwość szybszego i tańszego dotarcia na zamorskie i zagraniczne rynki pochodzących stamtąd towarów, lecz jednocześnie w regionach wschodniej Polski nasili się konkurencja ze strony innych obszarów Europy. Niezbędne jest także odniesienie transportu do innych polityk ogólnych w celu promocji konkurencyjności regionów oraz zaspokojenia zarówno potrzeb rynku pracy, jak i potrzeb mieszkaniowych. Poprawa sieci dróg prowadzących ze wschodu na zachód sama w sobie nie zagwarantuje atrakcyjności dla zagranicznych inwestorów bezpośrednich i wzrostu zatrudnienia. Kilka odrębnych studiów badawczych podważyło powszechne przekonanie o tym, że drogi szybkiego ruchu mają podstawowe znaczenie dla rozwoju regionów i tworzenia miejsc pracy. Ekonomiczne konsekwencje takiego rozwiązania mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne, w zależności od konkretnych uwarunkować sytuacji w danym regionie.[17] Do innych istotnych warunków, które trzeba spełnić, należy wystarczająca podaż wykwalifikowanej siły roboczej oraz poprawa w zakresie telekomunikacji. Ponieważ drogi mają długi „cykl życiowy", inwestycje w tym zakresie muszą być poparte bardzo ostrożnymi gospodarczymi ocenami.

Drogi versus transport publiczny. Na miejski transport publiczny przeznaczono zaledwie 13,9% alokacji na poziomie centralnym oraz 4,7% w regionalnych programach operacyjnych – co obrazuje jego stosunkowo niski priorytet. Z drugiej strony, początkowo dobrze rozwinięte i sprawne polskie systemy transportu publicznego na przestrzeni minionej dekady uległy pewnej degradacji, głównie wskutek nieadekwatnego planowania przestrzennego oraz ograniczonych inwestycji ze strony władz lokalnych. W początkach lat 90. odpowiedzialność za miejski transport publiczny i drogi na obszarze miast przekazano władzom lokalnym. Naciski na ograniczenie subsydiów dla miejskiego transportu publicznego doprowadziły do ostrego wzrostu opłat za przejazdy (Brzeziński, 2003), co z kolei stanowi poważne obciążenie dla osób z mniejszym dochodem, mieszkających na peryferiach aglomeracji. Co więcej, miejski transport publiczny nie jest wystarczającą alternatywą dla korzystania z samochodów. W Polsce liczba samochodów wzrosła z 5,26 miliona w 1990 roku do 9,28 miliona w 1999, a w tym samym czasie liczba korzystających z transportu publicznego spadła prawie o 50% (CEE Bankwatch Network, 2007). Choć udział pasażerów korzystających z transportu publicznego jest w Polsce nadal wyższy niż w krajach będących dłużej członkami UE, w ostatnich latach obniża się on na rzecz korzystania z samochodów prywatnych. Obecnie w Warszawie na każde 1 000 mieszkańców przypada 450 samochodów, co stanowi jeden z najwyższych odsetków dla stolic państw UE. Zamiast więc powielać negatywny cykl zależności od samochodów, hałasu i zanieczyszczenia powietrza, niekontrolowanego rozrostu miast i ulicznych korków, którego doświadczyła Europa Zachodnia, należy dążyć raczej do zapewnienia odpowiedniej równowagi pomiędzy rozwojem dróg oraz alternatywnych środków transportu. A właściwą równowagę pomiędzy drogami i transportem publicznym trzeba dopiero odnaleźć, zwłaszcza w odniesieniu do dużych obszarów miejskich. W ramach swoich programów regionalnych władze centralne i lokalne muszą dokonać ostrożnych ocen ekonomicznych korzyści z inwestycji w budowę nowych dróg, w porównaniu z innymi sposobami transportu. Dla małych miast i organów centralnych problem publicznego transportu miejskiego nabiera dodatkowego znaczenia w kontekście zmian klimatycznych i rosnących cen ropy naftowej.

Brak kompleksowego planu. W Polsce brakuje spójnej, długoterminowej polityki na rzecz modernizacji i rozwoju sieci dróg. Nie istnieją wyraźne, systemowe połączenia pomiędzy sieciami dróg, obszarami oraz planowanym rozwojem gospodarczym, środowiskowym i demograficznym. Długoterminowe cele nie są sformułowane jednoznacznie, zaś całościowy plan przestrzenny dla transportu (po 2013) nie został jeszcze opracowany. Przygotowanie spójnych, średnio- i długoterminowych strategii wprawdzie rozpoczęto, lecz później wstrzymano (zyskało ono tylko aprobatę kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury), a podobny los spotkał dokumenty „Narodowa Strategia Rozwoju Transportu 2007-13" oraz „Polityka Transportowa Państwa 2007-20" (OECD, 2008a). Szczegółowa i ogólnie dostępna strategia powinna odnosić się do długoterminowych perspektyw rozwoju sektora transportu, dostarczać pogłębionej analizy współzależności pomiędzy różnymi środkami transportu przy uwzględnieniu kosztów ich rozbudowy oraz scenariuszy dochodowości, a także, na koniec, na podstawie wcześniej wymienionych ocen dokonywać ścisłej analizy typu koszty-korzyści wszystkich projektów (OECD, 2008a). Analizy korzyści w stosunku do kosztów powinny zawierać informacje o tym, czy daną decyzję podjęto ze względu na korzyści ekonomiczne, czy też cele jakościowe. Jeśli chodzi o strategię, połączenia północ-południe mają decydujące znaczenie dla konkurencyjności polskich portów, poprawy połączeń transportowych pomiędzy Warszawą i dużymi miastami, zacieśnienia relacji pomiędzy Warszawą i Śląskiem, a także wzmocnieniem połączeń między Warszawą i Łodzią.

Jak najlepsze wykorzystanie funduszy poprzez opracowanie właściwej polityki inwestycji w transport opartej na zasadzie „place-based", dobrze zharmonizowanej z gospodarczymi strategiami regionów oraz rozwojem rynku pracy jest priorytetem. Analizy kosztów/korzyści są niezwykle istotne dla określenia, jakie inwestycje będą optymalne, a także do osiągnięcia właściwej równowagi. Wydaje się, że jak dotychczas nie dokonano wystarczająco wyczerpującej analizy korzyści związanych z proponowanymi inwestycjami (OECD, 2008a). Tymczasem bez takich ocen trudno będzie określić priorytety pośród wielu opartych na zasadzie "place-based" inwestycji oraz możliwych środków transportu (pomiędzy drogami samochodowymi, koleją – szybką lub standardową – oraz portami lotniczymi i morskimi). Wydaje się, że zbyt wiele uwagi poświęca się samemu wydatkowaniu funduszy. Sporządzono już podstawową listę 71 projektów z dziedziny transportu oraz listę rezerwową 46 projektów dodatkowych; pod kątem efektywnej implementacji podstawowym kryterium decyzyjnym pozostaje terminowa dostępność całej niezbędnej dokumentacji.

Jednym z najpoważniejszych wyzwań dla polityki transportowej mogą okazać się problemy związane z ochroną środowiska. Polska przystąpiła do europejskiego programu Natura 2000, ekologicznej sieci, która skupia się na ochronie najcenniejszych enklaw dzikiej flory i fauny. Siecią objęto już 18% polskiego terytorium. Tymczasem – aktualnie – wszystko wydaje się wskazywać, że wiele z zatwierdzonych już projektów inwestycji w rozwój dróg, przeznaczonych do realizacji w najbliższej przyszłości, nie zdoła ominąć obszarów chronionych. Szacuje się, że na obszarze kraju może znajdować się aż 100 potencjalnych stref takiego konfliktu. Istnieje ryzyko, że wypłaty dla programów i projektów przewidzianych do realizacji w latach 2007-13 mogą zostać zablokowane. Ministerstwo Środowiska nie określiło dotychczas zakresu obszarów chronionych, które mają zostać oparte na rekomendacjach umieszczonych przez organizacje pozarządowe na tak zwanej „liście cieni". Opóźnienie Polski w ukończeniu strategicznych ocen środowiskowych dla wszystkich projektów doprowadziło do

Ramka 2.7. ***Przypadek doliny rzeki Rospudy***

Najistotniejszym, związanym z inicjatywą Natura 2000, konfliktem pomiędzy Polską i Komisją Europejską jest budowa szosy transkontynentalnej w dolinie rzeki Rospudy w północno-wschodniej Polsce. Inwestycja ta ma na celu ustanowienie pierwszoplanowanego komunikacyjnego połączenia pomiędzy Warszawą i Helsinkami, przebiegającego przez państwa nadbałtyckie, w celu promocji wymiany handlowej pomiędzy wschodnią i zachodnią Europą. W kwietniu 2006 roku Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce „procedurę o naruszeniu zasad". Ponieważ budowy nie wstrzymano, w marcu 2007 roku władze Unii podjęły działania prawne w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości, które mogą skutkować nałożeniem kar pieniężnych oraz negatywnie wpłynąć na skalę finansowania Polski przez Unię.

aktualnie występujących problemów. Co więcej, istnieją konflikty pomiędzy rządem polskim i Komisją Europejską (Ramka 2.7.). W rezultacie powstają prawne wątpliwości dotyczące wymogów proceduralnych, które będzie trzeba spełnić przed realizacją wielu planowanych inwestycji w infrastrukturę w zakresie dróg kołowych i kolejowych.

Ryzyko nadmiernych kosztów i nieefektywności w odniesieniu do inwestycji publicznych

Istnieje zagrożenie, iż projekty realizowane będą po maksymalnych kosztach, przede wszystkim z powodu wzrastających cen materiałów budowlanych (zwłaszcza stali i cementu) oraz niedostatku siły roboczej w budownictwie. Do problemów z rekrutacją pracowników przyznaje się niemal 90% firm branży budowlanej.[18] Wysoki popyt i deficyt specjalistycznych kwalifikacji zawodowych powoduje szybki wzrost wynagrodzeń (Narodowy Bank Polski, 2007). Ponieważ rosnące koszty inwestycji budowlanych mogą przyspieszyć wzrost inflacji, wydaje się prawdopodobne, że bank centralny posłuży się środkami polityki monetarnej dla realizacji celów inflacyjnych, zwłaszcza w obliczu zbliżającego się wprowadzenia euro. Podniesie to stopy procentowe i wartość złotego, co z kolei wpłynie negatywnie na inwestycje prywatne i eksport. Spodziewane w dłuższej perspektywie zyski z poprawy infrastruktury transportowej mogą zatem w krótkim i średnim terminie zaowocować spadkiem konkurencyjności, zmniejszeniem inwestycji prywatnych oraz utratą konkurencyjnych możliwości biznesowych. Aby uniknąć lub ograniczyć wystąpienie tego rodzaju niekorzystnych skutków, plany dużych inwestycji infrastrukturalnych należy opracować z niezwykłą starannością w zakresie oceny ich potencjalnych konsekwencji makroekonomicznych. Rynek dla robotników z Rosji, Ukrainy i Białorusi został otwarty w lipcu 2007 roku, a w styczniu 2008 dokonano dalszej liberalizacji, lecz maksymalny okres zatrudnienia dla zagranicznych pracowników okresowych powinien zostać wydłużony ponad obowiązujące aktualnie sześć miesięcy. Dalsza liberalizacja dostępu do rynku pracy i dopuszczenie do niego pracowników pochodzących nie tylko z krajów sąsiednich z pewnością pomoże w redukcji wysokości zarobków i presji cenowych, a co za tym idzie – ograniczy także wzrost kosztów inwestycji budowlanych (OECD, 2008a).

Skomplikowane ramy prawne dla absorpcji dotacji europejskich dla sektora transportu zostały niedawno uproszczone,[19] zachodzi jednak potrzeba wprowadzenia dalszych

zmian, zwłaszcza dotyczących zamówień publicznych oraz partnerstw publiczno-prywatnych (patrz Rozdział 3). Szacuje się, iż w przypadku projektów z zakresu infrastruktury liniowej czas potrzebny na przygotowanie dokumentacji oraz uzyskanie wszystkich wymaganych do rozpoczęcia budowy pozwoleń administracyjnych przekracza pięć lat (a w niektórych przypadkach trwa jeszcze o kilka lat dłużej) od momentu podjęcia decyzji inwestycyjnej.

Dodatkową słabością, która może przyczynić się do nasilenia presji cenowych i wpłynąć negatywnie na inwestycje prywatne, jest brak pracowników przygotowanych do prac administracyjnych związanych z obsługą procesów inwestycyjnych (lokalne plany zagospodarowania przestrzennego, oceny oddziaływania na środowisko) zarówno na poziomie centralnym (to jest Ministerstwa Infrastruktury i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad), jak też na poziomie lokalnym (regiony i gminy). Podstawowe usługi tego typu obejmują: planowanie, prace inżynieryjne, oceny środowiskowe, aspekty architektoniczne, prawne (w tym sprawy sądowe), finansowe oraz administracyjną obsługę wydawania zezwoleń. Ograniczenia w zdolnościach do świadczenia tych usług nie pozwolą na wzrost produktywności pomimo dodatkowych inwestycji kapitałowych, podniosą koszty i ograniczą możliwość dotrzymania kroku harmonogramom budowlanym. Usługi wsparcia mają decydujące znaczenie dla dużych projektów infrastrukturalnych, a wobec ograniczonych zasobów ludzkich potrzeba zdecydowanie priorytetowego traktowania inwestycji, zwłaszcza w kontekście przygotowań do Mistrzostw Europy 2012. Zważywszy na deficyt pracowników, najwyższy priorytet należy nadać inwestycjom dodatkowym (stadiony itp.). Nowa Zelandia, która przygotowuje się do organizacji Pucharu Świata w Rugby 2011, musiała zmniejszyć tempo swoich programów budowy dróg i autostrad właśnie ze względu na niedostatek planistów oraz ograniczone możliwości świadczenia innych usług wsparcia (Ramka 2.8).

Ramka 2.8. ***Nowa Zelandia i Puchar Świata w Rugby 2011***

Nowa Zelandia musi unowocześnić swój stadion narodowy i powiększyć go niemal dwukrotnie przed Pucharem Świata w Rugby 2011. Pomimo iż gospodarkę Nowej Zelandii można nazwać w pełni otwartą (most nad zatoką jest dziełem Japończyków, elektrownie budowali Włosi itd.), tylko jedna firma krajowa wyraziła zainteresowanie nowym projektem i jej też powierzono jego realizację. Wydaje się, że utrzymanie konkurencyjnych cen i terminowości prac może stanowić problem. Podobnie Nowa Zelandia musiała zmniejszyć tempo realizowanych aktualnie programów budowy dróg i autostrad z uwagi na brak dostatecznej liczby planistów oraz problemy ze świadczeniem innych usług wsparcia; pracownicy, którzy pozostają dostępni mają kilkuletnie opóźnienia w wykonywaniu prac.

Poprawa koordynacji działań na różnych szczeblach administracji rządowej. Niedoskonałe planowanie przestrzenne i brak koordynacji pomiędzy władzami lokalnymi skłaniają do obaw o efektywność inwestycji także w transporcie powietrznym. Władze centralne podjęły decyzję o skupieniu środków Unii w ramach programu Infrastruktura i Środowisko na rozbudowie i unowocześnieniu siedmiu lotnisk lokalnych oraz centralnego portu lotniczego w Warszawie, przy czym wszystkie one należą do sieci TEN-T. Tymczasem wiele innych ośrodków chciałoby rozbudować własne lotniska i domagają się one na ten cel publicznych i/lub unijnych środków z programów regionalnych, nawet jeśli tego rodzaju infrastruktura nie będzie miała większego znaczenia w skali kraju

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

i nie jest motywowana przez wskaźniki znacznych odległości i/lub gęstości zaludnienia na danym obszarze. W niektórych przypadkach połączenia kolejowe (pociągi szybkobieżne) zapewniłyby większe korzyści ekonomiczne niż nowe regionalne porty lotnicze. Generalnie, przy opracowywaniu planów inwestycji w infrastrukturę lotniczą, poprawa koordynacji działań poszczególnych szczebli organów państwowych pozwoli zapobiec nadmiernym inwestycjom (OECD, 2008a).

Kolejnym ważnym aspektem polityki regionalnej jest pogłębianie współpracy pomiędzy portami morskimi, co pozwala osiągnąć masę krytyczną oraz udoskonalić komplementarność usług. Dotyczy to zwłaszcza Gdańska i Gdyni. Rolę promotora współpracy może przyjąć na siebie rząd centralny lub władze lokalne; warto tu zauważyć, że porty nie podejmują współpracy z własnej inicjatywy, lecz skłonne są raczej ze sobą konkurować, co często nie leży w interesie regionu lub całego kraju (Barzdukas et al., 2000, w: OECD, 2006). Inwestycje w infrastrukturę związaną z portami mogą też powodować silny gospodarczy efekt „spillover" na korzyść gospodarek regionalnych, co związane jest ze znaczną liczbą oraz zróżnicowaniem działań w obrębie łańcuchów logistycznych. Ogromne znaczenie, zwłaszcza dla rozwoju portów, ma też usprawnienie transportu intermodalnego, co ułatwia połączenia z wnętrzem kraju oraz usprawnia transport kontenerów. Rozwój portów[20] i ich otoczenia, a także ich większa dostępność dla regionów położonych w głębi lądu, są istotne pod kątem budowania konkurencyjności oraz silnej roli Polski na obszarze Morza Bałtyckiego, jednego z najbardziej dynamicznych makroregionów na świecie.

2.3. Polityki rozwoju infrastruktury cyfrowej

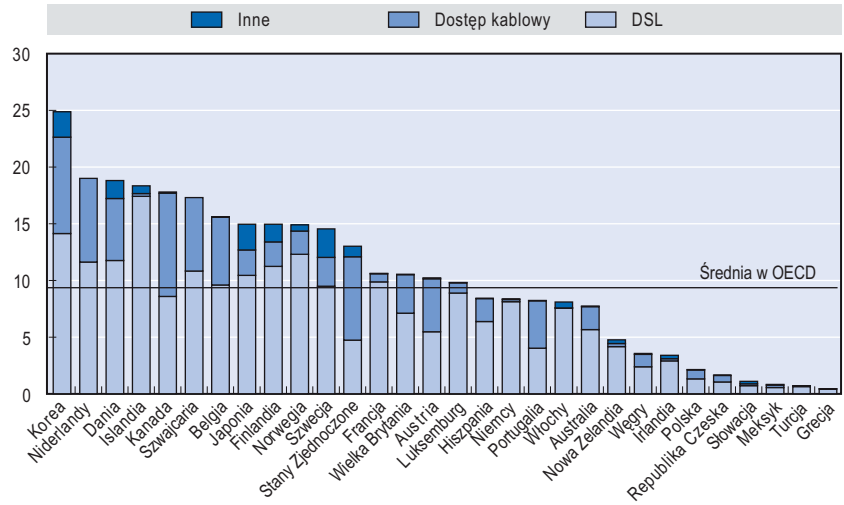
Chociaż inwestycje w „twardą" infrastrukturę (transport i systemy gospodarowania wodą) przez różne szczeble administracji rządowej traktowane są jako priorytetowe, ponieważ systemy te zapewniają zaspokojenie najbardziej bezpośrednich potrzeb społeczeństwa, zaś ich efekty są dobrze widoczne, porównywalnie wysoki priorytet należy przyznać inwestycjom w infrastrukturę „miękką", zwłaszcza w zapewnienie dostępu do Internetu i sieci szerokopasmowych. Jak wskazano w Rozdziale 1, w porównaniu z innymi krajami UE w Polsce obserwuje się opóźnienia w zakresie rozwoju Internetu oraz sieci szerokopasmowych. W 2004 roku wydatki UE na technologie w Polsce odpowiadały 2% PKB,[21] podczas gdy średnia w UE25 wynosiła w tym czasie 3% (i powyżej 4% w Szwecji i Wielkiej Brytanii) (NSRO, 2007). W Polsce koszty połączeń i usług telekomunikacyjnych należą do najwyższych w Europie.[22] Udział penetracji sieci szerokopasmowych wynosi 8%, w porównaniu z 18% w UE15. Wolniejszy pod tym względem postęp na obszarach wiejskich spowodowany jest mniejszymi zwrotami inwestycji dla dostawców prywatnych, to zaś podnosi kwestię regionalnej spójności inwestycji ICT. Natychmiastowe inwestycje w rozwój Internetu i sieci szerokopasmowych są konieczne zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich, ponieważ sieci szerokopasmowe mają komparatywną przewagę oraz z ich pomocą można przyciągać i utrzymywać firmy, uczyć i szkolić indywidualne osoby, a także maksymalizować efektywność usług publicznych (OECD, 2006h). Internet szerokopasmowy ma kluczowe znaczenie dla regionów i różnych segmentów użytkowników: przedsiębiorstw (międzynarodowych korporacji, małych i średnich firm oraz mikroprzedsiębiorstw), lokalnych instytucji publicznych (szpitali, szkół, uczelni wyższych, departamentów administracyjnych) oraz ogółu społeczeństwa. Technologie szerokopasmowe należy zatem traktować jak „narzędzia rozwoju lokalnego" (Ullmann, 2005), niezbędne do tworzenia nowej dynamiki społecznej i ekonomicznej.

Mimo iż rozwój ICT przyspieszył po 2004 roku, po części dzięki zaangażowaniu unijnych funduszy strukturalnych, zróżnicowanie pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami nadal pozostaje istotne.[23] Skupienie na rozwoju telekomunikacji na obszarach wiejskich – zwłaszcza dostępu do Internetu i sieci szerokopasmowych – otrzymało relatywnie mniejsze wsparcie, zwłaszcza ze strony władz lokalnych częściowo dlatego, iż telekomunikację sprywatyzowano. Niemniej jednak bez interwencji polityki rządowej lądowe linie przesyłu oraz sieci szerokopasmowe nie rozprzestrzeniałyby się tak szybko – o ile w ogóle – na odległych obszarach wiejskich. Projekty dotyczące rozwoju ICT skoncentrowane były głównie na obszarach regionów mazowieckiego i śląskiego; przypadała na nie około połowa wszystkich wydatków na ICT współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W województwach tych nakłady na ICT miały największe udziały w całości dotacji unijnych. Tymczasem rozwój Internetu/sieci szerokopasmowych w województwach wschodnich pozostaje bardzo ograniczony, a regionalnych różnic w dostępie do Internetu i sieci szerokopasmowych jak dotychczas nie wyrównano.

Nawet jeśli strategia na lata 2007-13 stawia sobie za cel rozwój ICT („e-society") oraz redukcję cyfrowych dysproporcji pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi, a nawet przyznaje im rangę priorytetu,[24] strategia ta jest raczej rozproszona pomiędzy różnymi programami oraz niedostatecznie zharmonizowana z ogólnym programem rozwoju infrastruktury. Choć rozwój ICT nie ogranicza się do jednego sektora, lecz dotyczy wszystkich obszarów usług publicznych, rozwój sieci szerokopasmowych skorzystałby na pewno na silniejszym powiązaniu z programem rozwoju infrastruktury, choćby dlatego, iż możliwe są oszczędności skali jeśli projekty w zakresie transportu i sieci szerokopasmowych poprowadzi się równolegle. I tu ponownie zwraca uwagę niedostatecznie mocne powiązanie pomiędzy transportem, planowaniem przestrzennym i szerzej pojętymi politykami konkurencyjności, takimi jak ICT. Planowane inwestycje w ICT są znacznie bardziej ograniczone niż inwestycje w transport, przy około 3% dotacji alokowanych dotychczas na ten cel na lata 2007-13 (1 598 milionów euro). Jednak, jako że lista projektów nie jest jeszcze zamknięta, ostateczna kwota może być wyższa. Jeden z projektów do realizacji w latach 2007-13 przewiduje stworzenie sieci Internetu w pięciu regionach wschodnich wraz ze szkoleniem służącym poprawie internetowych umiejętności ich mieszkańców oraz pracowników małych i średnich firm oraz agencji publicznych. Koszt implementacji tego projektu, który został przygotowany w ramach inicjatywy JASPERS, szacuje się na około 300 milionów euro. Program rozwoju szerokopasmowego Internetu w pięciu regionach wschodniej Polski należy zdecydowanie wspierać.

Dla władz regionalnych ważne jest zwłaszcza docenienie pierwszorzędnego znaczenia projektu poszerzania dostępu do szerokopasmowej sieci dla redukcji różnic w rozwoju cyfrowym. Jak do tej pory większość polskich władz lokalnych – zwłaszcza w rejonach wiejskich – wydaje się nie rozumieć, że sieć szerokopasmowa, podobnie jak drogi, odgrywa ważną rolę w promocji atrakcyjności i konkurencyjności ich okolic. Koszty rozwoju szerokopasmowego Internetu są stosunkowo niskie w porównaniu z budową, na przykład, drogowego ronda, „podciągnięcia" szosy lub odnowienia szkoły; tym samym wybór staje się kwestią priorytetów polityki lokalnej (OECD, 2006h).W 2004 roku Komisja Europejska uznała Internet szerokopasmowy za podstawową usługę lokalną. Wydaje się, że wskazane jest lepsze przeszkolenie władz lokalnych w zakresie korzyści płynących z rozwoju infrastruktury cyfrowej dla lokalnej gospodarki.

Rysunek 2.4. **Abonenci sieci szerokopasmowych w OECD, w rozbiciu na technologie, grudzień 2004.**



Źródło: OECD (2008c).

Wnioski

Podsumowując, istnieje potrzeba lepszego powiązania polityki transportowej ze strategicznym planowaniem przestrzennym i politykami sektorowymi, takimi jak ICT. Jeżeli integralny rozwój terytorialny zostanie doceniony jako kluczowe narzędzie wzmacniania konkurencyjności, a ponadto zostanie powiązany z długoterminowymi strategiami gospodarczymi, możliwe są duże oszczędności skali. Istotne jest także priorytetowe traktowanie planów inwestycji dla transportu oraz dopełnienie budowy połączeń pomiędzy miastami z wyraźniejszym skupieniem na transporcie w obrębie metropolii, ponieważ wielkie miasta pozostają głównymi motorami rozwoju Polski. Potrzeba także, na poziomie centralnym i lokalnym, większej spójności i konsekwencji, które pozwolą lepiej skoordynować polityki transportową i spójności. Ponadto należy podjąć adekwatne działania w celu opanowania inflacji związanej ze wzrostem kosztów w budownictwie oraz przeciwdziałać wypieraniu (crowding-out) inwestycji prywatnych.

3. Budowa konkurencyjnych regionów: kapitał ludzki, kapitał społeczny i innowacje

Jak wspomniano już w Rozdziale 1, wyzwania związane z „wiedzą" i infrastrukturą należą do najpoważniejszych trudności, które muszą pokonać regiony Polski. Pomimo iż rozwój infrastruktury poprawi dostępność i mobilność, promocja konkurencyjności na dłuższą metę będzie wymagała przede wszystkim skupienia na zasobach wewnętrznych, to jest rozwoju kapitału ludzkiego i procesów innowacyjnych. Niektóre regiony radzą sobie lepiej niż inne w zakresie innowacji i dostępu do szkolnictwa wyższego (przoduje tu zwłaszcza pięć regionów metropolitalnych – województwa: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, małopolskie i dolnośląskie), jednak wszystkie bez wyjątku muszą zmierzyć się z wyzwaniami pogłębiania wiedzy, postępu badań i rozwoju w sektorze prywatnym oraz upowszechniania innowacji organizacyjnej. Jednym z trudniejszych wyzwań, stojących przed całą Polską oraz jej regionami, jest konieczność rozumienia innowacji w jej szerszym sensie, jako wszelkiego rodzaju transferów wiedzy, które mogą pomóc w poprawie warunków sprzyjających zwiększeniu konkurencyjności w dłuższej skali czasowej, nie zaś w sensie wąskim, skupionym na działaniach z zakresu B+R bądź zmian w zakresie high-tech. Procesy innowacyjne mają znaczenie dla wszystkich sektorów, wszystkich firm i całego terytorium. Kluczową kwestią pozostaje ustanowienie adekwatnego, "place-based policy mix" dostosowanego do różnych obszarów kraju.

Wyzwania są ogromne, lecz uwarunkowania sprzyjają zmianom. W szeregach polskiej administracji obserwuje się rosnące zrozumienie faktu, iż innowacja jest niezwykle ważna dla przyszłego wzrostu gospodarczego i że regiony odegrają tu rolę szczególnie ważną. Fundusze strukturalne UE, w połączeniu ze współfinansowaniem, stwarzają niezwykle cenną możliwość reorientacji „policy mix" w celu osiągnięcia masy krytycznej w badaniach, które pozostają bliżej związane z innowacją w biznesie. W latach 2007-13 programy na rzecz rozwoju innowacyjnej/konkurencyjnej gospodarki i kapitału ludzkiego, na które przeznaczono ogółem 21,1 miliarda euro, w tym 18 miliardów euro pochodzących z funduszy UE (26,7% całkowitej alokacji), będą najważniejszym czynnikiem sprawczym przyspieszenia przejścia do gospodarski opartej na wiedzy w latach 2007-13, zaś najważniejszymi uczestnikami tej gry będą właśnie regiony. Co więcej, regiony przeznaczą około 40% środków w ramach ich regionalnych programów operacyjnych na działania wspierające rozwój konkurencyjności. W sekcji tej dokonamy analizy podstawowych działań i polityk przyspieszających przejście do gospodarki opartej na wiedzy w regionach: i) rozwój kapitału ludzkiego, ii) budowa kapitału społecznego oraz iii) nowe priorytety w zakresie finansowania innowacji, zwłaszcza regionalnych strategii innowacji, a także konieczności skupienia się na małych i średnich firmach.

3.1. Rozwój kapitału ludzkiego

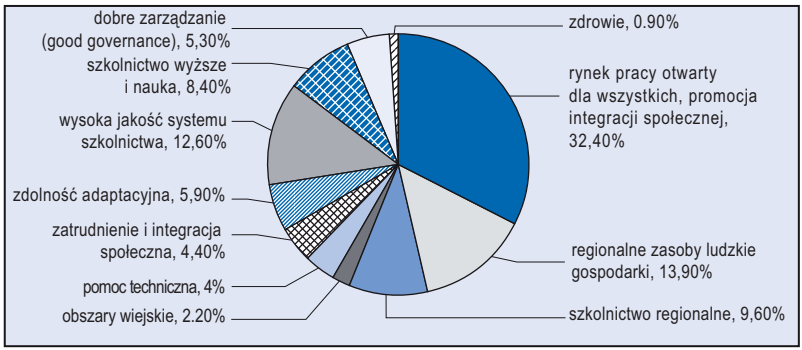
Program Operacyjny Kapitał Ludzki (2007-13)

Choć program „Kapitał Ludzki" na lata 2007-13 stwarza możliwość dokonania znaczącego postępu w zakresie szkoleń i kształcenia ustawicznego, jego powodzenie będzie zależało przede wszystkim od właściwego określenia konkretnych potrzeb, które różnią się bardzo w poszczególnych regionach. Budżet tej inicjatywy wynosi 11,4 miliarda euro, w tym 9,7 miliarda z Europejskiego Funduszu Społecznego i 1,7miliarda ze źródeł krajowych (patrz Załącznik 2.A2). Program opracowany w 2007 roku kładzie nacisk głównie na zwiększanie zatrudnienia oraz udziału w szkoleniach, dążąc do lepszego dostosowania

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

potrzeb rynku pracy oraz szkoleń i kształcenia ustawicznego[25] oraz ułatwiając pięćdziesięciolatkom powrót na rynek pracy (patrz rysunek 2.5). Implementacja programu będzie miała częściowo charakter zdecentralizowany, jako że władzom regionów przyznano kompetencje instytucji pośredniczących w zarządzaniu programem obok ministerstw sektorowych (Ministerstwo Pracy itp.). Tak naprawdę najważniejsza rola w programie Kapitału Ludzkiego przypada w udziale regionom, bowiem to właśnie one zajmą się implementacją 60% alokowanych funduszy, a tylko 40% pozostanie w gestii ministerstw.

Rysunek 2.5. **Priorytety w programie Kapitał Ludzki, 2007-13 (ogółem: 11,4 miliarda euro, włącznie ze współfinansowaniem).**



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007

Zwiększanie dostępu do edukacji dla populacji obszarów wiejskich

Oświata jest kluczową eksplikatywną zmienną stojąca za konkurencyjnością regionów, wyjaśniającą pogłębiające się różnice pomiędzy regionami w Polsce. Poprawę dostępu do edukacji na obszarach wiejskich, lepsze dostosowanie wykształcenia absolwentów uczelni wyższych do potrzeb rynku pracy oraz usprawnienie szkoleń w zakresie doskonalenia zawodowego należy zatem traktować jak absolutne priorytety. Jak wyjaśniono w Rozdziale 1, dostęp do edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich jest znacznie gorszy niż w miastach. Po stronie popytu mamy do czynienia z przeszkodą o charakterze psychologiczno-kulturowym, jako że rodzice nie widzą korzyści w zapewnianiu dzieciom edukacji przedszkolnej; ich opinie mogłaby zmienić na przykład odpowiednio przygotowana kampania informacyjna lub system zachęt. Prowadzony w Meksyku program „Oportunidades", łączący wsparcie dla rodziny z obowiązkiem wysyłania dzieci do szkoły i zapewnianiem opieki zdrowotnej, mógłby być może dostarczyć inspiracji Polsce (Ramka 2.9). Po stronie podaży, za zapewnienie edukacji przedszkolnej odpowiadają obecnie wyłącznie gminy, które na ten cel muszą znaleźć niezbędne środki finansowe w swoich budżetach ogólnych, jako że edukacji przedszkolnej nie obejmują subsydia na rzecz szkolnictwa.

Innym problemem na obszarach wiejskich jest niski poziom nauki w niektórych szkołach oraz niedostatki w zakresie transportu publicznego. Oferta edukacyjna szkół powyżej poziomu gimnazjum także z reguły bywa uboższa na terenach wiejskich (EIU, 2006). Na poziomie szkoły podstawowej i średniej względne wynagrodzenia polskich nauczycieli są bardzo niskie w porównaniu do międzynarodowych standardów; brak też konkretnych zachęt, które mogłyby skłonić nauczycieli do pracy w odległych wiejskich rejonach. Należałoby rozważyć możliwość dodatkowego finansowego wynagradzania nauczycieli, którzy pracują przez dłuższy czas na obszarach wiejskich. Kolejny problem stwarza brak systemów dogodnego, przystępnego cenowo transportu publicznego w takich okolicach. Wybór szkół powyżej poziomu podstawowego ogranicza się do placówek edukacyjnych dostępnych w najbliższych okolicach oraz kosztów podróży i transportu, które wzrosły znacząco w minionych kilku latach (patrz Sekcja 2.2 na temat infrastruktury). Dla niektórych rodzin wiejskich o niższych dochodach konieczność zapewnienia wykształcenia dzieciom stała się dużym finansowym obciążeniem. Być może warto pomyśleć o stworzeniu oferty tańszego transportu publicznego na obszarach wiejskich i specjalnego transportu szkolnego, na wzór australijskich pomarańczowych autokarów szkolnych, które uprawnionych studentów i uczniów dowożą do państwowych publicznych i niepublicznych szkół. Warto pomyśleć także o systemie zachęt, które skłoniłyby szkoły w miastach do otwierania oddziałów na obszarach wiejskich, być może z rotacją nauczycieli specjalistycznych przedmiotów. Poza tym, choć po roku 2000 wprowadzono w szkołach wiele programów zachęcających do korzystania z ICT/Internetu,[26] pożądana jest także promocja nauki „na odległość" za pośrednictwem e-learningu. W 2004 roku jedynie 4% populacji (co stanowi najniższy odsetek w całej Unii) używało Internetu w celu zdobywania wykształcenia w ramach systemu edukacyjnego (szkoły, uniwersytety). To pięć razy mniej niż w krajach, gdzie taka forma nabywania wiedzy cieszy się największą popularnością: w Estonii (21%), na Litwie i w Finlandii (po 20%).

Jako ostatnie, lecz nie najmniej ważne, wspomnimy, iż należy stanowczo poprawić dostęp młodzieży wiejskiej do studiów wyższych. Duże znaczenie mają tu ograniczenia finansowe, zważywszy na opłaty za naukę na uczelniach prywatnych oraz koszty codziennego życia w dużym mieście. Chociaż istnieje system poyczek studenckich, bardzo niewielu młodych ludzi decyduje się z nich skorzystać, przede wszystkim dlatego, że spłatę pożyczki należy rozpocząć w dwa lata po jej uzyskaniu (to jest często jeszcze przed podjęciem pierwszej pracy przez studentów) oraz dlatego, iż w przypadku studentów z najbiedniejszych rodzin wymagana jest gwarancja bankowa (OECD, 2006d). System pożyczek dla studentów powinien zostać zreformowany w ten sposób, aby możliwa była ich spłata w formie doliczenia do podatku dochodowego i to jedynie w przypadku, kiedy studenci znajdą zatrudnienie (jak w Australii, Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii). W przypadku studentów z ubogich rodzin gwarancję bankową powinna zastąpić gwarancja państwa (podobną reformę przygotowuje się obecnie we Francji). Dodatkowo studentom z ubogich rodzin można zapewnić pomoc socjalną na pokrycie kosztów mieszkaniowych. W Nowej Zelandii i Australii system stypendiów uniwersyteckich obejmuje specjalne dodatki mieszkaniowe dla studentów z obszarów wiejskich, zaś uczelnie dysponują akademikami, które w pierwszej kolejności przyjmują studentów zamiejscowych i pobierają opłaty pokrywane przez stypendia studenckie.

Ramka 2.9. ***Meksykański program Oportunidades***

W Meksyku opracowano specjalną strategię mającą na celu złagodzenie skutków ubóstwa na obszarach wiejskich, nadzorowaną przez Ministerstwo Rozwoju Społecznego, SEDESOL. Najistotniejszym elementem tej inicjatywy jest program Oportunidades, angażujący wiele instytucji – takich jak Ministerstwa: Zdrowia i Szkolnictwa – i starający się walczyć z biedą poprzez podnoszenie poziomu dochodów, wykształcenia i zdrowia ubogich rodzin. Jego główną innowacją jest uzależnienie pomocy od konkretnych wymogów, to jest rodziny „kwalifikujące się" do programu otrzymują pomoc dopóty, dopóki spełniają określone warunki, między innymi wysyłają dzieci do szkół i zapewniają im „podstawowy pakiet" profilaktyki opieki zdrowotnej. Program ma trzy filary, a w każdym z nich podstawową rolę odgrywa jedno ministerstwo. Ministerstwo Szkolnictwa zaangażowane jest w działania filaru edukacji. Warunkowy charakter korzystania z pomocy socjalnej okazał się decydujący dla sukcesu programu, który na forum międzynarodowym nazwano „najlepszą praktyką", nadając mu wysokie znaczenie i budżet w ramach meksykańskiej administracji. W czasie urzędowania administracji prezydenta Foxa program rozwijał się dynamicznie w trzech kierunkach – pod względem obszaru, liczby beneficjentów oraz zakresu. Pod względem terytorialnym program był stopniowo rozszerzany z miejscowości o charakterze wiejskim (poniżej 2 5000 mieszkańców) do pół-miejskich i pośrednich, obejmując na koniec ośrodki miejskie.

Źródło: OECD (2007h).

Lepsze dostosowanie liczby i wykształcenia absolwentów do potrzeb rynku pracy

Obok zwiększenia udziału w szkolnictwie wyższym, ważne jest odpowiednie dopasowanie „podaży" absolwentów studiów wyższych do konkretnych potrzeb rynku pracy. W Polsce powiązania pomiędzy systemem szkolnictwa i rynkami pracy są w sposób widoczny niewystarczające (patrz model ekonomiczny w Załączniku 2.A1 i OECD (2006d)). Placówki szkolnictwa wyższego nie wykazują w dostatecznym stopniu zainteresowania perspektywami zatrudnienia opuszczających ich mury magistrów i licencjatów. Wielu młodych ludzi studiuje na kierunkach związanych z komunikacją i zasobami ludzkimi, gdy tymczasem obserwuje się deficyt w zakresie absolwentów nauk ścisłych oraz kierunków związanych z technologią. Co więcej, programy nauczania nie kształcą już w trakcie studiów postaw przedsiębiorczości, zwłaszcza na kierunkach technicznych. W tym zakresie priorytety powinny objąć programy nauczania rozwijające umiejętności i kompetencje w dziedzinie przedsiębiorczości oraz zestrojenie tych programów z potrzebami przemysłu. Ciekawy przykład programu szkoleniowego opracowano w Dolinie Lotniczej (patrz Ramka 2.10). W latach 80. i 90.silne skupienie irlandzkiej polityki edukacyjnej na rozwoju Regionalnych Kolegiów Technicznych (nazywanych obecnie Instytutami Technologii), kształcących studentów przede wszystkim pod kątem zatrudnienia w biznesie, inżynierii i placówkach naukowych, miało ogromne znaczenie dla boomu irlandzkiej gospodarki (Burnham, 2005). Z innych godnych rekomendacji inicjatyw warto wymienić naukę powiązaną z pracą (np. naukę podczas stażu w firmach). Rozwiązanie takie prowadzi często do zatrudnienia stażystów na stałe przez firmy (patrz partnerstwa transferów wiedzy Wielkiej Brytanii)[27], zaś przyznanie takim inicjatywom wysokiego priorytetu daje duże i bardzo wymierne korzyści.

Aby lepiej zestroić „podaż" absolwentów z potrzebami rynku, lokalne agencje zatrudnienia powinny nawiązać bliższe kontakty z placówkami szkolnictwa średniego i wyższego, co pozwoli im lepiej informować młodych ludzi o możliwościach zatrudnienia w danym regionie oraz zgrać precyzyjniej podaż z popytem (OECD, 2006b). Powiatowe biura pracy mają wiele obowiązków i szeroki udział w kształtowaniu polityki zatrudnienia na poziomie lokalnym, można się jednak zastanawiać, czy optymalnym szczeblem do prowadzenia tej polityki jest właśnie skala powiatowa (patrz Rozdział 3). Ponadto ważne są działania na rzecz integracji regionalnych rynków pracy oraz ułatwiania wymiany informacji i danych na temat rynków pracy w poszczególnych regionach.

Ramka 2.10. ***Programy szkoleniowe w Dolinie Lotniczej***

Ciekawego przykładu organizacji programu szkoleniowego dostarcza „Dolina Lotnicza", położona w województwie podkarpackim. Aby rozwiązać problem deficytu kwalifikacji zawodowych w tym regionie, Stowarzyszenie Grup Przedsiębiorców Przemysłu Lotniczego zorganizowało w szkołach regionu specjalne programy, służące wykształceniu specjalistów dla rynku lokalnego. Inicjatywa wymagała uaktualnienia programów nauczania w szkołach technicznych pod kątem potrzeb sektorowych oraz zapewnienia dodatkowej edukacji absolwentom.

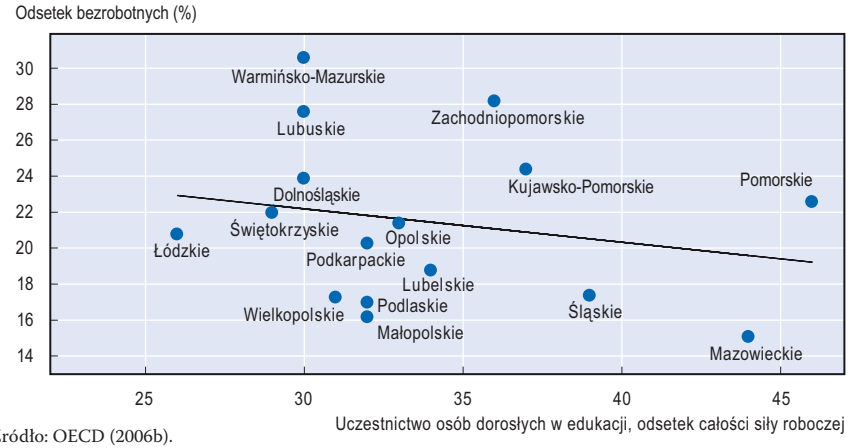
Źródło: Background Report, 2007

Szkolenia (edukacja w zakresie rozwoju zawodowego)

Doskonalenie umiejętności osób dorosłych, już po uzyskaniu przez nie wykształcenia bazowego, stanowi dla Polski priorytet, zwłaszcza w regionach o wysokim bezrobociu i niskich odsetkach uczestnictwa w kursach zawodowych. Polska zajmuje niskie miejsca w rankingach dotyczących pogłębiania wiedzy i kwalifikacji zawodowych przez osoby dorosłe; całkowita podaż programów szkoleniowych jest tu podobna do poziomu Węgier, lecz znacznie niższa niż krajach skandynawskich, Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Bardzo skromne są także postępy w kształceniu osób w wieku dojrzałym, zwłaszcza w grupie wiekowej 54-64 lata. Obserwuje się ponadto znaczące różnice regionalne w poziomie uczestnictwa w szkoleniach dla dorosłych. W 2003 roku udział kształcących się dorosłych był w województwie mazowieckim niemal dwukrotnie wyższy niż w łódzkim (OECD, 2006b) (patrz Rysunek 2.6). Wydaje się, że szkolenia są popularniejsze w regionach o niskim bezrobociu. W rzeczywistości, w skali rocznej, nie więcej niż 4% bezrobotnych korzysta z jakichkolwiek szkoleń organizowanych przez biura pracy, pomimo iż instytucjom tym wolno finansować dla konkretnego bezrobotnego szkolenie trwające nawet do 12 miesięcy (24 miesiące w przypadku osób niewykwalifikowanych) (OECD, 2006b).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Rysunek 2.6. **Kształcenie osób dorosłych, bezrobocie i koszty jednostkowe w rozbiciu na województwa, 2003**



Źródło: OECD (2006b).

Zatrzymanie kwalifikacji w kraju

Zważywszy na wysoką skalę zagranicznych wyjazdów zarobkowych utrzymującą się od 2004 roku, kolejnym istotnym wyzwaniem dla Polski jest zatrzymanie w kraju wykwalifikowanych pracowników. Deficyt siły roboczej odczuwają szczególnie dotkliwie sektory służby zdrowia i budownictwa, choć jest on także wysoki w sektorze usług w dużych miastach (Poznań, Wrocław itp.). Za pomocą środków polityki publicznej jest niezwykle trudno ograniczyć wypływ kwalifikacji z kraju, jako że zatrzymanie pracowników dysponujących wiedzą i kwalifikacjami zawodowymi zależy w głównej mierze od poziomu wynagrodzeń w Polsce. Przyjęto jednak pewne środki w celu ograniczenia migracji zawodowej za granicę oraz zachęcenia Polaków do powrotu (głównie poprzez podniesienie płacy minimalnej).[28] Wysiłki w tym kierunku podejmują także władze lokalne; biuro prezydenta Wrocławia przeprowadziło w Londynie kampanię reklamową zachęcającą mieszkających i pracujących tam Polaków do przeniesienia się do Wrocławia obietnicami perspektyw interesującego rozwoju zawodowego. Inicjatywa wrocławska odniosła nawet pewien sukces – ponad 9 000 osób zdecydowało się na powrót i rozpoczęcie pracy w tym regionie.

3.2. Budowanie kapitału społecznego

Tym, co rzeczywiście – obok kapitału ludzkiego – na dłuższą metę decyduje o powstaniu różnic pomiędzy regionami, które radzą sobie dobrze i tymi mniej efektywnymi jest rozwój kapitału społecznego, to jest sieci współpracy „aktorów" rozwoju, a zwłaszcza bliskich kontaktów pomiędzy firmami i placówkami naukowymi, przy odpowiednich transferach wiedzy. W celu zapobieżenia trudnościom rynkowym polityka publiczna powinna pomóc w promowaniu współpracy pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym, która stanie się platformą wymiany doświadczeń i wiedzy. Idea „potrójnej spirali", to jest współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi, przemysłem i organami rządowymi, inspirowała reformy w wielu krajach OECD (miedzy innymi w Finlandii, Francji, Norwegii i Szwecji). Polska dokonała znacznego postępu w rozwijaniu infrastruktury służącej

innowacji, lecz najważniejsze wyzwania w tym zakresie pozostały aktualne, jak zwłaszcza potrzeba rozwoju klastrów, zaangażowanie wyższych uczelni w procesy innowacji, a także aktywne zaangażowanie w te same procesy innowacji władz lokalnych.

Postępy w rozwoju infrastruktury sprzyjającej innowacji

Po 2000 roku powstało wiele instytucji stawiających sobie za cel wspieranie rozwoju sieci kontaktów pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym na poziomie centralnym. Najważniejszą instytucją dążącą do wyrównania zaległości w tej dziedzinie jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), działająca od 2004 roku. Jej zadanie polega na zarządzaniu funduszami pochodzącymi z budżetu państwa i Unii Europejskiej w celu wspierania przedsiębiorczości i rozwoju zasobów ludzkich, zwłaszcza przy uwzględnieniu potrzeb małych i średnich firm. Instytucja ta – wraz z innymi – odpowiada także za prowadzenie działań finansowanych przez europejskie fundusze strukturalne. Jej rola polega na implementacji programów na rzecz rozwoju gospodarczego, szczególnie w zakresie rozwoju małych i średnich firm, eksportu, rozwoju regionalnego, zastosowania nowych technik i technologii, tworzenia nowych miejsc pracy, rozwoju zasobów ludzkich oraz zapobiegania bezrobociu. Inne działające na tym polu organy państwowe to: Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Międzynarodowa Agencja Rozwoju oraz stowarzyszenia zawodowe, takie jak Izby Przemysłu i Handlu oraz Naczelna Organizacja Techniczna.

Również państwowe instytucje lokalne zaczynają odgrywać bardziej aktywną rolę w promowaniu strategii innowacji, zwłaszcza na dużych obszarach miejskich (Strategia Akademicka i Naukowa Miasta Poznania, Europejski Instytut Technologii we Wrocławiu) (Ramka 2.11). Liczba lokalnych instytucji państwowych wspierających innowację od 2000 roku wzrosła o 91%. Niemniej jednak aż 51% tych instytucji oferuje jedynie szkolenia oraz usługi doradcze i informacyjne, a tylko jedna na dziesięć posiada zdolność wspierania działań innowacyjnych przedsiębiorstw poprzez transfer technologii. Ich wpływy zatem pozostają ograniczone. Dodatkowo, większość jednostek administracyjnych (około 50% powiatów i 75% gmin, szczególnie na obszarach wiejskich) nadal nie posiada żadnych wyspecjalizowanych instytucji, które mogłyby się zająć kwestiami innowacji (Background Report, 2007). Co gorsza, na poziomie lokalnych instytucji rządowych wspierających innowacje obserwuje się deficyt pracowników dysponujących dostatecznym doświadczeniem w zakresie wspierania innowacji, zwłaszcza poprzez transfery technologii i komercjalizację.

W dziesięć lat po stworzeniu pierwszego parku technologii w Poznaniu Polska ma już 27 podobnych instytucji, z których osiem świadczy usługi wsparcia biznesu na rzecz przedsiębiorstw. Osiem parków prowadzi działania szkoleniowe i informacyjne dla firm, zaś jeden pozostaje jeszcze w początkowej fazie rozwoju (Background Report, 2007). Badania OECD wskazują, że efekty zakładania parków nauki bywają rozmaite: powodzenie długoterminowych inwestycji w parki naukowe zależy od dokonania wcześniejszej, bardzo ostrożnej analizy kosztów i zysków oraz właściwego oszacowania popytu, które nie zawsze były wykonywane. Do innych instytucji „łączących" na poziomie lokalnym i regionalnym należą Ośrodki Zaawansowanych Technologii (OZT) oraz ośrodki transferu technologii. W drugiej połowie 2005 roku ogółem istniało w Polsce 77 aktywnych ośrodków innowacyjnych oraz około 86 innych inicjatyw w mniej lub bardziej zawansowanych stadiach organizacji. Od 2004 roku liczba tego rodzaju jednostek wzrosła o 60%.

Na poziomie województw najważniejszymi instytucjami publicznymi, zajmującymi się inicjowaniem oraz prowadzeniem działań stymulujących firmy lokalne oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, są agencje rozwoju regionalnego, jednak ich rolę w promocji przedsiębiorczości i wspieraniu firm lokalnych można jeszcze ulepszyć. Firmom oferują one pomoc w postaci subsydiów lub pożyczek, usług doradczych oraz kursów szkoleniowych. Ważnym aspektem ich pracy jest upowszechnianie informacji na temat zmian w zakresie polityki oraz bardziej specjalistycznych, technicznych i rynkowych aspektów. W wielu przypadkach agencje te pełnią funkcję regionalnych instytucji finansujących, odpowiedzialnych za transfer funduszy unijnych do przedsiębiorstw.

Ramka 2.11. ***Przykłady pozytywnych inicjatyw na rzecz innowacji na poziomie lokalnym, 2004-06***

Małopolska Rada Innowacji dostarcza środków ułatwiających wymianę pomysłów. Współpraca zespołu uczonych, przedstawicieli władz samorządowych oraz środowiska biznesowego w ramach Rady przyczyniła się znacząco do sukcesu InnoRegioMałopolska, Małopolskiej Strategii Innowacji, projektu zapoczątkowanego w połowie 2005 roku. Kolejną inicjatywą świadczącą, że jednostki lokalne mogą promować rozwiązania innowacyjne, jest Śląski Innowacyjny Klaster Czystych Technologii Węglowych, realizowany w praktyce przez samorząd województwa śląskiego, miasta: Jaworzno, Katowice, Gliwice, Rybnik, Jastrzębie Zdrój oraz Tychy, a także Spółki Węglowe, elektrownie oraz instytuty badawcze i naukowe. Zaangażowane w projekt jednostki stawiają sobie za cel opracowanie technologii, które z węgla kamiennego uczynią surowiec energetyczny przyjazny środowisku, stanowiący wartościową alternatywę dla gazu ziemnego i ropy naftowej.

W Poznaniu Rada Miejska przyjęła w marcu 2006 roku Akademicką i Naukową Strategię dla Poznania, promującą kooperację pomiędzy uczelniami wyższymi, miastem oraz ośrodkami naukowymi w celu ułatwienia młodym ludziom dostępu do adekwatnej wiedzy akademickiej, rozwoju wyższej i akademickiej edukacji, poprawy jakości nauczania, internacjonalizacji procesów kształcenia i badań naukowych, a także wzmocnienia pozycji Poznania jako europejskiego ośrodka akademickiego.

Jako trzeci pod względem wielkości ośrodek akademicki w Polsce, posiadający ponad 130 000 studentów zdobywających wykształcenie w 29 uczelniach wyższych, Wrocław łączy swój przyszły rozwój z gospodarką wiedzy. Jedną z wizytówek planu przyszłościowego rozwoju miasta jest zapowiedź powołania do życia na terenie aglomeracji wrocławskiej Europejskiego Instytutu Technologii (EIT), w ramach stworzonego przez Urząd Miejski programu EIT Plus. Program ten sytuuje wiedzę i innowację w samym sercu strategii rozwoju aglomeracji Wrocławia, podkreślając wagę partnerstw prywatno-publicznych. Program skorzysta z dotacji europejskich i skupi się na promocji rozwoju branż przemysłowych opartych na wiedzy, zwłaszcza sektorów biotechnologii, IT i biomedycyny, na przyciąganiu inwestycji związanych z wiedzą oraz promocji aktywnych postaw w ramach społeczeństwa wiedzy. Ponadto Wrocław zaangażował się ostatnio w projekt realizowany we współpracy z Opolem, Katowicami i Krakowem, stolicami regionów, przez które przechodzi droga A4, nazywany Autostradą Firm Nowych Technologii. Projekt stawia sobie za cel przyciągnięcie inwestorów na ten teren, cieszący się najlepszą w Polsce infrastrukturą transportową (autostrada A4 obok szybko rosnącej sieci międzynarodowych portów lotniczych) poprzez wspieranie rozwoju firm opartych na wiedzy oraz zachęcaniem ich do nawiązywania współpracy.

Źródło: Background Report, 2007.

Wsparcie dla inicjatyw klastrów

Do niedawna w polskiej polityce gospodarczej przywiązywano niewiele uwagi do zagadnienia klastrów, lecz sytuacja zmieniła się nieco po 2004 roku. Gdański Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, podobnie jak inne instytucje, włożyły wiele wysiłku w określenie najważniejszych klastrów (takich jak Dolina Lotnicza, Dolina Plastiku w Tarnowie, morski klaster w Gdańsku oraz klaster spożywczy w Lublinie). Co ciekawe, niektóre regiony o wysokim udziale terenów wiejskich (jak Lubelskie) poradziły sobie szczególnie dobrze w zakresie tworzenia klastrów, z silnymi powiązaniami pomiędzy indywidualnymi rolnikami oraz firmami eksportowymi (Ramka 2.12). Określono także potencjalne obszary do powstawania klastrów: przemysł elektroniczny w okolicach Warszawy, farmaceutyczny i kosmetyczny w Krakowie, Łodzi i Warszawie, przemysł samochodowy w województwach dolnośląskim i śląskim (południowa Polska). Programy klastrów nie powinny skupiać się na ich tworzeniu, lecz na ożywianiu klastrów uśpionych, tak by mogły one uformować się i rozwinąć. Agencje centralne muszą zatem poprawić statystyki oraz pomóc regionom w identyfikacji i określeniu zasięgu potencjalnych klastrów.

Władze lokalne powinny wspierać klastry w większym zakresie, jako że w wielu przypadkach poziom wsparcia ocenia się jako niewielki. Na przykład w Lublinie lokalne klastry branży drzewnej i spożywczej mają pewne powiązania z tamtejszymi uczelniami technicznymi, brak im jednak silnego wsparcia ze strony regionu. Co więcej, klastrom trudno ubiegać się o fundusze strukturalne. Polska potrzebuje promotorów klastrów, którzy mogliby pracować w regionach na rzecz pogłębiania kultury współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, zwłaszcza małymi i średnimi. Prowadzony w Czechach program Klastry stanowi wartościowy przykład dobrej praktyki w tym zakresie. Skupia się on na rozwoju kompetencji sektorowych i networkingu, przede wszystkim pomiędzy firmami, we wszystkich regionach poza Pragą, przy wsparciu ze strony europejskich funduszy strukturalnych. Prowadzenie szkoleń i sesji w zakresie „świadomości klastrowej" dla promotorów klastrów, władz lokalnych, uczelni wyższych i sektora prywatnego jest efektywnym sposobem upowszechniania tego pojęcia, co sprzyja wzmacnianiu istniejących klastrów.

Kwestii klastrów powinno się także poświecać więcej uwagi na poziomie centralnym. Choć do tej pory instutucje publiczne podjęły bardzo niewiele inicjatyw służących wspieraniu klastrów,[29] Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ogłosiła niedawno konkurs ofert na opracowanie i implementację programów szkoleniowych służących promocji klasteryzacji. Podstawowym celem tego projektu jest stworzenie menedżerom możliwości zaznajomienia się na szkoleniach z zasadami i praktyką współpracy w obrębie klastrów. Projekt przewiduje także organizację szkoleń dla sektora publicznego, zwłaszcza dla władz regionalnych odpowiedzialnych za politykę przedsiębiorczości na ich szczeblu. Jest to bez wątpienia pozytywny krok naprzód. Jako krok następny władze centralne mogą przeprowadzić proces konkurencyjnej selekcji w celu alokacji konkretnych funduszy w najlepiej zorganizowanych klastrach. W krajach OECD większość programów dotyczących klastrów i kładących nacisk na komponent innowacyjny korzysta z procesu konkurencyjnej selekcji. Jako przykłady można podać szwedzką inicjatywę VINNVAXT (150 aplikantów), francuski program Poles de competitivite (105 aplikantów) oraz niemieckie programy: BioRegio, InnoRegio i BioProfile. Nawet kiedy bezpośrednim celem są regiony opóźnione, niektóre programy korzystają z procesu konkurencyjnej selekcji do

określenia optymalnych inwestycji publicznych w obrębie grupy docelowej. W ramach niemieckiego programu InnoRegio, skupionego na opóźnionych landach wschodnich, wybrano jedynie 23 z ogólnej liczby 444 aplikantów. Inne programy otwarte dla regionów słabszych gospodarczo także korzystały z procesu konkurencyjnego (OECD, 2008b).

Koncentracje na klastrowych regionalnych systemach innowacji warto ściślej powiązać z rozwojem miast, zaś rząd centralny powinien dążyć do wzmocnienia zróżnicowanych specjalizacji obszarów metropolitalnych. Niektóre kraje OECD wypracowały podejścia zintegrowane, skupiające się na obszarach aglomeracji i dotyczące zarówno aktywów materialnych (transportu, budownictwa), jak i niematerialnych (innowacji, polityki gospodarczej) poprzez systemy zachęt służących pogłębieniu specjalizacji wielkich obszarów miejskich. Rząd holenderski w coraz większym stopniu stara się zachęcać do specjalizacji cztery miasta wchodzące w skład regionu metropolitalnego Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Haga, Utrecht) poprzez ogólnokrajową strategię planowania przestrzennego, dobrze zharmonizowaną z narodową strategią gospodarczą. Francuskie bieguny konkurencyjności, wprowadzone przez rząd centralny, badają możliwości lokalizacji klastrów w celu wyraźnego wzmocnienia specjalizacji poszczególnych terytoriów. Finlandia wprowadziła w 2005 roku ambitną politykę rozwoju obszarów miejskich, mającą służyć zwiększeniu konkurencyjności pięciu największych miast fińskich[30] poprzez pogłębianie ich indywidualnych specjalizacji, co przyczyni się do lepszego podziału pracy na terenie kraju (OECD, 2006f). Polityki te starają się zapewnić lepszą koordynację pomiędzy istniejącymi programami, głównie poprzez integrację wszystkich aspektów rozwoju miast (infrastruktura, mieszkania, polityka socjalna, innowacje, polityka gospodarcza). Są to ambitne przedsięwzięcia, wymagające właściwej koordynacji na poziomie władz centralnych.

Ramka 2.12. ***Klastry rolnicze w Regionie Lubelskim***

Klastry rolnicze w Lubelskiem dowiodły swojej efektywności we wspieraniu gospodarczego rozwoju regionu, jako że podmioty publiczne i prywatne wspierające produkcję rolniczą i drzewną, przyczyniły się do rozwoju naturalnych bogactw regionu. Regionowi lubelskiemu udało się stworzyć klaster spożywczy naturalnych produktów rolnych, wytwarzanych przez małe i średnie gospodarstwa. Jego cechą były silne powiązania pomiędzy rolnikami, organizacjami eksportowymi, podmiotami publicznymi i prywatnymi. Producenci lokalni, w celu promocji „typowych" towarów regionu, utworzyli profesjonalną organizację wraz z organizacjami eksportowymi i podmiotami publicznymi, które wsparły działania tego stowarzyszenia poprzez organizację imprez, takich jak festiwale. Władze lokalne powinny aktywnie wspierać tego rodzaju inicjatywy.

Podobnie jak inne „doliny" na obszarze Polski („dolina plastiku" czy „dolina lotnicza"), „dolina spożywcza" opiera się na związku gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji żywności wysokiej jakości. Stowarzyszenie Ekolubelszczyzna, powstałe w styczniu 2007 roku, stawia sobie za cel promocję wyrobów rolno-spożywczych regionu. Województwo lubelskie słynie z wysokiej jakości jaj, mięsa, mleka i innych produktów uprawianych i przetwarzanych w sposób „naturalny". Członkami organizacji są też firmy zajmujące się zbiorem oraz komercjalizacją, dostawcy produktów ekologicznych, firmy ekoagroturystyczne, instytucje certyfikacyjne i kwalifikacyjne, uczelnie wyższe i placówki badawcze, różne firmy doradcze, proekologiczne organizacje pozarządowe itp. Klastry regionalne są ściśle powiązane z innymi inicjatywami na rzecz wspierania kultury regionalnej, takimi jak „klaster kultury regionalnej", organizujący warsztaty we współpracy z organizacjami kulturalnymi, promującymi kulturę ludową i ochronę dziedzictwa narodowego, organizatorami forów wyrównania szans, uniwersytetami, uczelniami artystycznymi itp.

Istnieją też inne klastry, takie jak „klaster drzewny", powołany do życia w lutym 2007 roku, który łączy sektor pierwotny (leśnictwo, wyrąb drzew) z sektorem wtórnym (drewno i produkty z drewna). Pod koniec 2007 roku miał on 23 członków, blisko powiązanych z władzami Lublina, regionu oraz miejscową politechniką.

Kolejny klaster, specjalizujący się w produkcji i komercjalizacji owoców, znajduje się w gminie Rybczewice, położonej w odległości 30 km od Lublina. W początkach swojego istnienia, w 1998 roku, był on kooperatywą liczącą 42 członków, którzy prowadzili wspólne działania marketingowe. W 2003 roku dołączyli oni do jednostki biznesowej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Od tamtej pory firma dokonała znaczących inwestycji w usprawnienie procesów pakowania i sortowania. Inicjatywa ta obejmuje łącznie obszar ziemi o powierzchni 480 ha, przy czym 240 ha zajmują sady jabłoni, dostarczające ponad 20 odmian jabłek (5 000 ton rocznie), a także uprawy jagód i orzechów laskowych.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

3.3. Nowe priorytety w finansowaniu innowacji: regionalne strategie innowacji oraz sektor małych i średnich firm.

W polskiej polityce innowacji (Ramka 2.13) kładzie się obecnie większy nacisk na regionalne aspekty rozwoju dzięki opracowaniu regionalnych strategii innowacji oraz wykorzystaniu instrumentów opartych na miejscu lokalizacji. Strategia rozwoju regionalnego na lata 2007-13 koncentruje się na promocji innowacji za pośrednictwem specjalnego programu o wartości 9,7 miliarda euro, z czego 8,7 miliarda euro pochodzi z ERDF, a 1,4 miliarda ze źródeł krajowych (patrz Załącznik 2.A3, zawierający bardziej szczegółowe informacje o finansowaniu programu). A zatem udział dotacji unijnych w finansowaniu programu wynosi 85%. Dodatkowo Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaleciło, aby regiony przeznaczyły 40% swoich wydatków (w ramach regionalnych programów operacyjnych, RPO) na cele związane z innowacyjnością i wsparciem dla przedsiębiorstw. Dotychczas, w programach sektorowych, 3 629 milionów euro alokowano w specjalistyczne projekty związane ze sferą B+R oraz rozwojem przedsiębiorstw, co stanowi nieco ponad 7% całości funduszy (MRD, 2007).

Większość działań wsparających innowacje w Polsce to inicjatywy nowe, w większości finansowane z europejskich funduszy strukturalnych. Znaczna większość przedsiębiorców, pytanych o opinię w trakcie badań przeprowadzonych niedawno przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jest zdania, iż dotacje unijne w znaczącym stopniu w krótkiej skali czasowej przyczynią się do rozwoju potencjału innowacyjnego w ich firmach. Rezultat ten pozostaje w zgodności z wynikami innych ocen wpływu funduszy strukturalnych na konkurencyjność firm: przez poprawę jakości produktów, poszerzenie oferty i wprowadzenie nowych produktów, ograniczając także zależność od zagranicznych dostawców. Widocznego postępu w poprawie wyników, dotyczących innowacji, nie można oczekiwać zbyt szybko, ponieważ wspomniane środki zostały uruchomione bardzo niedawno.

Ramka 2.13. ***Polska polityka innowacji***

Po latach fragmentarycznych i nieznacznych reform w zakresie nauki i techniki, przystąpieniu Polski do UE w 2004 roku towarzyszył wzrost zainteresowania innowacyjnością, w której dostrzeżono czynnik zapewniający przyszły rozwój gospodarczy i kontynuację procesu konwergencji z innymi krajami UE. Rządowa Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-15 oraz „strategia innowacji", zmierzają do odmiennego wyważenia "policy mix" na rzecz rozwoju innowacji poprzez przesuniecie akcentu z podstawowej działalności badawczej w stronę innowacji (STI/OECD). Krajowy Program Reform 2005-08 docenił także znaczenie stworzenia środowiska przyjaznego firmom, zaś w lutym 2006 roku powołano do zajęcia się tą kwestią specjalny zespół międzyresortowy. W ramach NSRO 2007-13, jednym z kluczowych instrumentów jest Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, który uruchomi 7 miliardów euro dotacji unijnych oraz dodatkowo 1,2 miliarda euro z krajowych źródeł publicznych. Z powodu zaangażowania funduszy strukturalnych inicjatywa ma charakter jeszcze wyraźniej regionalny.

Źródło: OECD (2007d)

Regionalne Strategie Innowacji (RSI)

Proces tworzenia regionalnych strategii inowacji[31], który podjęto w 2002 roku, zakończył się wraz z ich zatwierdzeniem przez sejmiki wojewódzkie na początku 2005 roku. Aktualnie 15 regionów (wyjątek stanowi województwo mazowieckie[32]) rozpoczęło wdrażanie RSI przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych UE oraz własnych środków budżetowych. Pozytywnym następstwem procesu implementacji RSI było opracowanie, po raz pierwszy, jasno określonych, zintegrowanych strategii uznających istotną rolę małych i średnich firm w rozwoju regionów. Regionalne Strategie Innowacji właściwie zidentyfikowały także problemów związanych ze współpracą pomiędzy jednostkami naukowymi i przedsiębiorstwami, dostrzegając w niedostatecznym jej zakresie główny powód niskiego potencjału innowacji gospodarek regionów.

Pomimo iż proces ten zaowocował pozytywnym krokiem naprzód, wydaje się, że – podobnie jak w wielu innych krajach UE – regionalne strategie innowacji oparto na zbyt szerokich kryteriach. Sytuacja poszczególnych regionów jest bardzo zróżnicowana, a RSI pozostają nierówne pod względem jakości i stosowanej metodologii, jednak większość RSI nie określa jasno instrumentów, które należy zastosować w celu wspierania współpracy pomiędzy organizacjami naukowymi i firmami. Przy implementacji RSI trudno traktować innowacje w sposób zintegrowany, jako że źródła finansowania są rozproszone. Co gorsza, RSI wydają się raczej zwrócone do wewnątrz i oderwane od sytuacji w innych regionach. Wydatki przewidziane na lata 2007-13 trzeba będzie poddać szczegółowej analizie w celu wykrycia potencjalnych rozbieżności pomiędzy ogólnymi kierunkami strategii oraz faktyczną alokacją funduszy. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego może pomóc regionom w rozwoju ich RSI poprzez zastosowanie specjalistycznych narzędzi analitycznych i metodologicznych. Podobny zestaw narzędzi opracowano niedawno we Francji, gdzie mają pomóc regionom w przygotowaniu strategii innowacyjnych (Ramka 2.14).

Strategie powinny być też bardziej ukierunkowane, oparte na komparatywnych przewagach regionów oraz konsultowane z podmiotami prywatnymi już od najwcześniejszych faz całego procesu. Doświadczenie OECD podpowiada, iż szczególną uwagę należy zwrócić na unikanie niewłaściwych wyborów poprzez skupienie na celach „modnych", takich jak branże kreatywne lub biotechnologia. Należy także unikać „hurtowego" przenoszenia polityk z regionów o pewnych wzorcach produkcji do regionów o zupełnie odmiennej charakterystyce. Ważne jest, by nie tracić z oczu komparatywnych przewag regionu oraz ostrożnie i właściwie celować w nisze o wysokiej wartości dodanej podczas opracowywania strategii dla zaawansowanych technologii. W wielu regionach przesunięcie akcentu na konkurencyjność zadziała najlepiej po przełożeniu go na sprzyjające wzrostowi, średnio- i niskotechnologiczne innowacje organizacyjne, nie zaś na wysiłki stworzenia innowacji organizacyjnych high-tech *ex nihilo*. Co więcej, zaangażowanie od początku sektora biznesowego i innych niepublicznych „udziałowców", i to nie tylko w opracowanie RSI, lecz także w zarządzanie lokalnymi i regionalnymi agencjami i jednostkami wspierającymi innowację (w tym parkami, inkubatorami itp.), wpłynie korzystnie na systemy zarządzania innowacją regionalną.

Ważna jest także ponadgraniczna i międzynarodowa współpraca w ramach regionalnych projektów innowacyjnych. Region Mazowiecki zbudował sieci z innymi krajami UE w ramach pro-inno Europe, stworzonej przez Komisję Europejską (np. zaangażo-

wanie małych i średnich firm w oparte na technologii klastry w Europie – networking Innet). Polska (a zwłaszcza jej regiony północne) może wiele zyskać na przynależności do regionu Morza Bałtyckiego, jednego z najbardziej innowacyjnych regionów swiata.[33] Na przykład Region Pomorski bierze udział w ponadgranicznych inicjatywach służących doskonaleniu innowacyjnego potencjału makroregionu przy wsparciu programu UE Interreg (patrz Ramka 2.15).

Ramka 2.14. ***Regionalne Strategie Innowacji: zestaw narzędzi dla francuskich władz lokalnych, 2007***

W procesie ubiegania się o fundusze strukturalne regiony francuskie przygotowują dokumentacje dotyczące ich strategii rozwojowych i przesyłają je do Komisji Europejskiej. W Brukseli często zauważano, iż dokumentom tym brak spójności, zaś analizy polityki mogłyby być bardziej treściwe. W tej sytuacji rząd francuski w 2007 roku postanowił stworzyć przewodnik, który mógłby pomóc regionom w bardziej precyzyjnej ocenie ich mocnych i słabych stron oraz mógłby usprawnić procesy decyzyjne. Po dyskusjach i konsultacjach z kilkoma regionami pilotażowymi przewodnik ukończono ostatecznie w listopadzie 2007 roku. Obecnie jest przekazywany do wszystkich regionów.

Przewodnik przedstawia przegląd podstawowych czynników warunkujących rozwój regionalny w nowoczesnej gospodarce. Opisuje najważniejsze komponenty systemu innowacji i wymienia pewną liczbę regionalnych wskaźników do obliczenia, obok kryteriów postępu, które należy rozważyć. Dostarcza metodologicznych instrumentów do opracowania strategii regionalnej w oparciu o wyżej wspomnianą diagnozę. Priorytety określa się na podstawie pewnej liczby kryteriów. Wykorzystanie właściwych wskaźników i punktów odniesienia umożliwia prowadzenie efektywnego monitoringu programów.

Ramka 2.15. ***Sieć innowacji regionu Morza Bałtyckiego (BSR InnoNET).***

Sieć innowacji Regionu Morza Bałtyckiego stawia sobie za cel tworzenie powiązań pomiędzy twórcami polityki w zakresie innowacji, agencjami zajmującymi się jej implementacją oraz analitykami w regionie Morza Bałtyckiego. W ten sposób pragnie zapewnić regionowi wiodącą rolę w tworzeniu środowiska sprzyjającego wspólnym działaniom twórców polityki i praktyków, zbudować silne klastry przemysłowe oraz bieguny innowacji, które połączyłyby narodowe systemy i programy innowacji krajów nadbałtyckich, a także opracowywać metody pomiaru i oceny wyników klastrów i sukcesów polityki. Projekt, podjęty w 2006 roku, ma trwać do sierpnia 2009. Z ramienia Polski uczestniczy w nim Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego (ZARR). Jest to jeden z czterech projektów europejskich przyjmujących nową, transnarodową perspektywę rozwoju programów i polityk innowacji w Europie.

Źródło: www.proinno-europe.eu

Ramka 2.16. ***Schemat subsydiowania voucherów innowacyjnych w Niderlandach***

W Niderlandach wymiana wiedzy pomiędzy sektorem małych i średnich firm oraz instytucjami wiedzy nie jest optymalna. Małe i średnie firmy w zdecydowanie zbyt małym stopniu korzystają z wiedzy udostępnianej przez inne organizacje i instytucje. Wprowadzono zatem vouchery innowacyjne, dzięki którym informacje, posiadane przez instytucje wiedzy mogą przyczynić się do rozwoju nowych produktów, procesów i usług. Voucher innowacyjny pozwala małym i średnim firmom poznać instytucje wiedzy dzięki przedstawianiu im pytań dotyczących kwestii badawczych. W ten sposób vouchery promują wymianę informacji pomiędzy instytucjami wiedzy oraz małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Niderlandy wprowadziły dwa rodzaje voucherów innowacyjnych: małe i duże. Wartość małego voucheru wynosi 2 500 euro. Każda firma może otrzymać taki „mały" voucher tylko raz. Ma on za zadanie zachęcić firmę do nawiązania kontaktu z instytucją wiedzy. Dostępne jest ogółem 3 000 małych voucherów. Duży voucher jest wart 7 500 euro. Pozwala on firmie przedstawić instytucji wiedzy bardziej złożone pytanie. Aby zyskać uprawnienie do otrzymania takiego vouchera, firma musi pokryć jedną trzecią całości kosztów projektu. Rząd natomiast dostarczy środki nie przekraczające 5 000 euro. Poza jednym małym voucherem każda firma może otrzymać w ciągu roku jeden duży. Dostępne jest ogółem 3 000 dużych voucherów. Począwszy od 2008 roku możliwe jest także jednorazowe wykorzystanie (małego lub dużego) vouchera do refundacji kosztów złożenia wniosku i otrzymania patentu.

Vouchery są ważne przez 12 miesięcy. A zatem instytucja wiedzy, w celu odebrania płatności, musi przedstawić voucher SenterNovem (oddziałowi Ministerstwa Spraw Gospodarczych) w przeciągu 12 miesięcy od daty jego wydania firmie. Instytucje wiedzy akceptujące vouchery w ramach programu subsydiów na rzecz innowacji to w większości jednostki publiczne, a także pewna liczba instytucji prywatnych (uniwersytety, kolegia, inne uczelnie wyższe, instytucje wiedzy działające w innych państwach członkowskich UE, pod warunkiem, iż są one podobne lub równoważne placówkom holenderskim, a także osoby prawne prowadzące działalność przyczyniającą się do rozwoju ogólnej wiedzy naukowej i technicznej).

Źródło: Ministerstwo Spraw Gospodarczych Niderlandów, 2008.

Pełniejsze zaangażowanie uczelni wyższych w procesy innowacyjne

Sektor szkolnictwa wyższego mógłby prowadzić więcej potencjalnie komercyjnych oraz ważnych dla przemysłu działań z zakresu B+R. Choć ich finansowanie jest nadal umiarkowane (około 0,2% PKB w 2003), na sektor szkolnictwa wyższego przypada blisko jedna trzecia całości polskich wydatków B+R. Znacząca część finansowania prac badawczych koncentruje się w około 30-40 instytucjach, z czego wynika, że znaczna liczba wyższych uczelni prowadzi działalność naukową bez żadnych dotacji. Kolejnym problemem jest niewielkie znaczenie ekonomiczne prowadzonych badań; coraz mniejsza rola przemysłu w finansowaniu prac badawczych na wyższych uczelniach (11,4% w 1994 roku i jedynie 6,3% w 2003) jest trendem, który domaga się jak najszybciej odwrócić. Deregulacja niektórych działań wyższych uczelni ułatwiłaby także nawiązanie przez nie współpracy z sektorem przedsiębiorstw. Prawo polskie nie zezwala na włączanie przedstawicieli przedsiębiorstw do rad uniwersyteckich. Co więcej, wyższe uczelnie nie mogą

posiadać ani nabywać udziałów w firmach, które mogłyby potencjalnie korzystać z ich prac badawczych. Dzięki rozluźnieniu regulacji pracownicy naukowi uczelni i profesorowie mogliby prawdopodobnie łatwiej znaleźć kapitał na własne inicjatywy. Uniwersytetom i innym instytucjom szkolnictwa wyższego mogłoby to także pomóc w podniesieniu atrakcyjności ich absolwentów dla potencjalnych pracodawców, udoskonaleniu programów nauczania oraz lepszym przewidywaniu potrzeb regionalnych rynków pracy.

Skupienie na strategicznych bezpośrednich inwestycjach zagranicznych (BIZ)

Polskie regiony powinny skupić się na strategiach zdolnych przyciągnąć BIZ o najbardziej nasilonym efekcie rozproszenia (spillover) na rzecz gospodarki lokalnej, nie zaś na maksymalizacji ogólnej wartości BIZ. Od początku obecnej dekady dokonuje się w Polsce większych zagranicznych inwestycji greenfield[35] (udział tego rodzaju kapitału w całości inwestycji sięgnął w 2004 roku 58%, w porównaniu z 37% w 2002), co przełożyło się na wzrost zatrudnienia (262 655 pracowników), zwłaszcza w przemyśle przetwórczym oraz w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE), które będą działać do lat 2015-17. Polska w coraz większej mierze dąży do przyciągania BIZ do sektorów o zaawansowanej technologii lub tak zwanych sektorów powstających (rising sectors) (Ramka 2.17). Poprzez efekty rozproszenia związane z BIZ oraz działania „przywiązane" (to jest takie, które nie wykazują tendencji do ciągłego przenoszenia się na tańsze rynki pracy, lecz pozostają bardziej bezpośrednio związane z zasobami i charakterystyką danego kraju), rząd ma nadzieję odwrócić negatywny trend, który charakteryzował innowacyjność polskich firm w końcu lat 90.[36] Choć za wcześnie jest jeszcze na ocenę tej polityki, obserwowane trendy są zachęcające, zważywszy, że ponad 30 międzynarodowych przedsiębiorstw założyło niedawno w Polsce swoje ośrodki B+R. Z drugiej strony, umiejscowienie tych ośrodków w niewielu miejscach jest problemem z punktu widzenia polityki regionalnej.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mogą odegrać znaczącą rolę w zwiększaniu konkurencyjności firm lokalnych, co – poprzez umowy podwykonawcze – przyczyni się z kolei do wzrostu zatrudnienia oraz może dopomóc w otwarciu na zagraniczne innowacje i metody. Wydaje się jednak, że strategie na rzecz przyciągnięcia BIZ nie doceniają znaczenia faktu, iż międzynarodowi inwestorzy w swoich decyzjach o lokalizacji biorą przede wszystkim pod uwagę dostępność na określonym obszarze wysokiej jakości podwykonawców. W krajach takich jak Węgry podpisano z pewną liczbą międzynarodowych korporacji specjalną kartę, w celu poszerzenia skali lokalnego podwykonawstwa oraz udoskonalenia lokalnych, bazujących na popycie programów innowacji dla małych i średnich firm (OECD, 2003). Również Polska mogłaby skorzystać na zachęcaniu do zawierania tego rodzaju porozumień, mających często regionalny charakter.

Do przyciągnięcia BIZ na poziomie lokalnym potrzebne są silne usługi wsparcia, które uzupełnią wysiłki podejmowane przez rząd centralny. Ważnym wyzwaniem jest tu właściwa koordynacja systemu wsparcia, obliczonego na przyciągnięcie BIZ na poziomie lokalnym, ponieważ istnieje już wiele agencji działających w tym zakresie – agencje rozwoju regionalnego, ośrodki pomocy inwestorom, a także komórki władz regionalnych, obok regionalnych oddziałów Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ). Regiony zachodnie i południowe wydają się lepiej przygotowane pod kątem instytucji świadczących usługi inwestorom zagranicznym (agencje regionalne, SSE), podczas gdy regionom wschodnim nadal brak szerokich ram instytucjonalnych, nastawionych na przyciągnięcie BIZ. Współpraca pomiędzy podmiotami publicznymi i pry-

Ramka 2.17. ***Priorytety w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) do Polski***

Priorytety zarysowane w „Programie Promocji Gospodarczej Polski do 2005 roku" w odniesieniu do struktury BIZ zostały podtrzymane w „Założeniach do Strategii Promocji Gospodarski Polski na lata 2007-15" (Ministerstwo Gospodarki, marzec 2007). Dokument ten zawiera stwierdzenie, iż najbardziej pożądane będą inwestycje w obszary zaawansowanej technologii, to jest te zmierzające do zakładania ośrodków badawczo-rozwojowych (B+R) zagranicznych przedsiębiorstw w Polsce. Inne cele przyciągania BIZ wymieniono: i) priorytetowe traktowanie sektora samochodowego oraz branż z nim związanych (mimo iż są to w istocie gałęzie przemysłu tradycyjnego, lecz o wysokiej pozycji konkurencyjnej i dużych możliwościach eksportowych); ii) rozwój przemysłu chemicznego i farmaceutycznego, przy współpracy uczelni technicznych i akademii medycznych, oraz jednostek B+R.

watnymi pozostaje nadal ograniczona w regionach wschodnich, które wydają się liczyć bardziej na interwencje agencji centralnej.

Wnioski

Polska dokonała ogromnego postępu w dziedzinie opracowania narzędzi instytucjonalnych i polityk służących promocji gospodarki opartej na wiedzy, zarówno na poziomie władz centralnych, jak i lokalnych. Wyzwanie polega na stałej ewolucji ku bardziej zintegrowanej strategii promocji innowacji na szczeblu lokalnym oraz pogłębianiu gospodarczej specjalizacji poszczególnych terytoriów. Regionalne Strategie Innowacji należy oprzeć bardziej na komparatywnych przewagach regionalnych oraz konsultować je z prywatnymi podmiotami od pierwszych faz procesu. Strategie lokalne należy oprzeć na zasadzie „place-based", zaś cele Strategii Lizbońskiej rozumieć w sposób szeroki; zatem na przykład na obszarach wiejskich priorytetem powinna być edukacja – w tym także poszerzenie dostępu do edukacji przedszkolnej. Innym priorytetem na lata 2007-13 jest dążenie do pełniejszego zaangażowania małych i średnich firm w procesy innowacji i B+R, a także ułatwienie im dostępu do dotacji unijnych, w tym także z klastrów.

4. Polityka rozwoju obszarów wiejskich

Odpowiednie skupienie polityki na obszarach wiejskich ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcie zrównoważonego i trwałego rozwoju Polski, zważywszy na dużą liczebność polskiej populacji wiejskiej, zatrudnienie w sektorze rolniczym oraz rosnące różnice pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi. Jak wyjaśniono w Rozdziale 1, obszary wiejskie w mniejszym stopniu skorzystały z polskiego wzrostu gospodarczego na przestrzeni dwóch ostatnich dekad. Z drugiej strony, do nowych, pozytywnych aspektów rozwoju polskich obszarów wiejskich, należy zaliczyć rosnące dochody rolników, nowy napływ ludności z miast do okolic wiejskich, zwłaszcza w pobliżu wielkich ośrodków miejskich, co stwarza możliwości nowych działań w zakresie usług. Trzeba tu wspomnieć także o potrzebie korzystania z terenów rekreacyjnych i posiadania domów letniskowych, obok wciąż jeszcze niewykorzystanego potencjału turystycznego wielu obszarów wiejskich o dobrze zachowanym środowisku naturalnym.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Zważywszy na spadek udziału rolnictwa w źródłach dochodów społeczności wiejskich (20% w 2002 roku, patrz Rozdział 1), Polska staje przed podwójnym wyzwaniem implementacji nowego paradygmatu wiejskiego, [37] to jest skupienia na pozarolniczym rozwoju obszarów wiejskich, przy jednoczesnej modernizacji rolnictwa poprzez redukcję liczby małych gospodarstw wiejskich i wyższy poziom produktywności, które można osiągnąć dzięki szkoleniom i inwestycjom technologicznym. Oba wymiary polityki wiejskiej są silnie połączone i nie powinny być rozdzielane, tak jak bywało to w krajach Unii w pierwszych fazach implementacji Wspólnej Polityki Rolnej (CAP). Polskie deklaracje polityczne wyraźnie wskazują na gotowość podjęcia tego wyzwania w obu aspektach, daleko jednak do jasności, w jaki sposób zostanie to dokonane. Warunki końca pierwszej dekady XXI wieku, ze wzrostem światowych cen na produkty rolne oraz reformami Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności, tworzą możliwości sprawnych przemian w rolnictwie i rozwoju wsi.

Polska przesuwa się coraz bardziej ku szerokiemu rozumieniu i podejściu do rozwoju obszarów wiejskich, odrzucając skupianie się wyłącznie na rolnictwie, lecz można dokonać jeszcze większego postępu, o ile w większym stopniu zostanie wzięty pod uwagę wymiar terytorialny, przy zachowaniu większej spójności z polityką rozwoju regionalnego. W sekcji tej poddamy analizie potrzeby i) przyjęcia bardziej terytorialnego podejścia do kwestii rozwoju wsi, ii) skupienia się na szkolnictwie oraz wzmacnianiu powiązań pomiędzy wsią i miastem, iii) modernizacji rolnictwa oraz podniesienia jego produktywności, oraz ograniczenia liczby małych i nieproduktywnych gospodarstw oraz iv) dywersyfikacji gospodarki wiejskiej, zwłaszcza poprzez rozwój turystyki i usług.

4.1 Przyjęcie bardziej terytorialnego podejścia do rozwoju wsi

Mimo iż po 2000 roku Polska dokonała przesunięcia ku szerszemu podejściu do kwestii rozwoju wsi, polityka wiejska nadal postrzegana jest przez władze centralne jako swego rodzaju układ pionowy, z obserwowanym nadal niewielkim zaangażowaniem podmiotów lokalnych i ograniczoną redystrybucją środków. Na papierze – w formie planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-06 – równowaga pomiędzy rolnictwem oraz szerzej pojętym rozwojem obszarów wiejskich wygląda zachęcająco; jako kierunki zasadnicze wskazano inwestycje w gospodarstwa rolne i przetwórstwo spożywcze, z akcentem najpierw na bezpośrednie płatności, a następnie na edukację, rozwój przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury oraz ochronę środowiska. Niemniej jednak alokacja zasobów nadal faworyzuje głównie redystrybucję oraz środki kompensacyjne (na przykład system wcześniejszych emerytur). Przyjęte podejście opiera się nadal na układzie pionowym, w odróżnieniu od przedakcesyjnego programu SAPARD, który bardziej promował inicjatywy lokalne.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, oparty na reformach WPR 2005 (Ramka 2.18), zorientowany jest bardziej na dywersyfikację gospodarki wiejskiej, co zostaje wsparte budżetem w wysokości 20% alokacji (3,3 miliarda euro). Wśród państw Unii Polska plasuje się na piątym miejscu pod względem wysokości alokacji na Osi 3 (dywersyfikacja wsi), po krajach takich jak Niderlandy czy Niemcy; 42% całości alokacji (7,2 miliarda euro) przeznaczono na zwiększanie konkurencyjności gospodarstw, podczas gdy 33% skupia się na aspektach środowiskowych. Obawy budzi natomiast fakt, iż bardzo niewiele, bo zaledwie mniej niż 5% całości, ma wspierać realizację inicjatywy LEADER (niezwykle udanego programu wspierania współpracy pomiędzy podmiotami lokalnymi

na rzecz rozwoju wsi, patrz Ramka 2.18 poniżej); dla porównania kraje takie jak Hiszpania, Portugalia, Niderlandy i Irlandia planują przeznaczyć na inicjatywy LEADER odsetki dwukrotnie wyższe (Rysunek 2.7).

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest dobrze wyważony, lecz w zbyt małym stopniu uwzględnia aspekt terytorialny (Ramka 2.19). Jeden centralny program operacyjny rozwoju wsi, przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa, zastąpił 16 planów regionalnych, ponieważ za celową i korzystną uznano kontynuację większości metod z lat 2004-06, a także ograniczenie kosztów administracyjnych i zarządzania. Jednakże wymiar regionalny tego centralnego programu pozostaje bardzo ograniczony, a te same narzędzia stosowane są w odniesieniu do wszystkich regionów kraju, gdy w rzeczywistości poszczególne regiony różnią się bardzo pod względem wyzwań stojących przed obszarami wiejskimi. Poza tym w tworzenie strategii w bardzo niewielkim stopniu zaangażowan były podmioty lokalne. Polityka ta wymaga z pewnością wzmocnienia wymiaru terytorialnego, zważywszy na występujące w Polsce istotne różnice w wyzwaniach dotyczących różnych obszarów wiejskich, o czym wspomniano w Rozdziale 1. Co więcej, oddzielenie funduszy na rozwój wsi od funduszy spójności rodzi wyzwania w sferze zarządzania (patrz Rozdział 3).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Ramka 2.18. ***WPR i nowe reformy dotyczące jej sekcji rozwoju obszarów wiejskich (Filar 2)***

Wspólna Polityka Rolna (WPR) była jednym z głównych narzędzi integracji europejskiej. Dystrybucja większości (ponad 95%) funduszów WPR odbywa się poprzez Filar 1 (wsparcie cen rynkowych, płatności bezpośrednie dla rolników itp.). W ten sposób WPR pozostaje w znacznej mierze polityką sektorową. Początki terytorialnego i zintegrowanego programu rozwoju wsi sięgają 1999 roku, kiedy Unia Europejska przyjęła Regulację Rozwoju Obszarów Wiejskich (Rural Development Regulation) w celu ujęcia kwestii rozwoju wsi jako „drugiego filaru" w ramach WPR. Wspomniany Filar 2 jest znacznie mniejszy (poniżej 5% wsparcia) i obejmuje tak zwane „środki rozwoju wsi", w tym wsparcie dla rolników na bardziej opóźnionych obszarach, plany agrośrodowiskowe, za pośrednictwem dotacji pomagające rolnikom gospodarować ziemią w zgodzie z celami środowiskowymi, a także modernizację gospodarstw rolnych. W praktyce właściwie wszystkie te środki dostępne są wyłącznie dla rolników, a co za tym idzie ich charakter należy nadal traktować jako sektorowy, nie zaś terytorialny. W swoich deklaracjach Komisja Europejska przewiduje, że akcent Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie budżetowym będzie przesuwał się stopniowo od Filaru 1 do Filaru 2 – to jest od wspierania rynku ku całościowemu rozwojowi obszarów wiejskich (przy centralnym traktowaniu rolnika) – lecz pozostaje to rozbieżne z interesami rolnictwa większości, o ile nie wszystkich, państw członkowskich Unii.

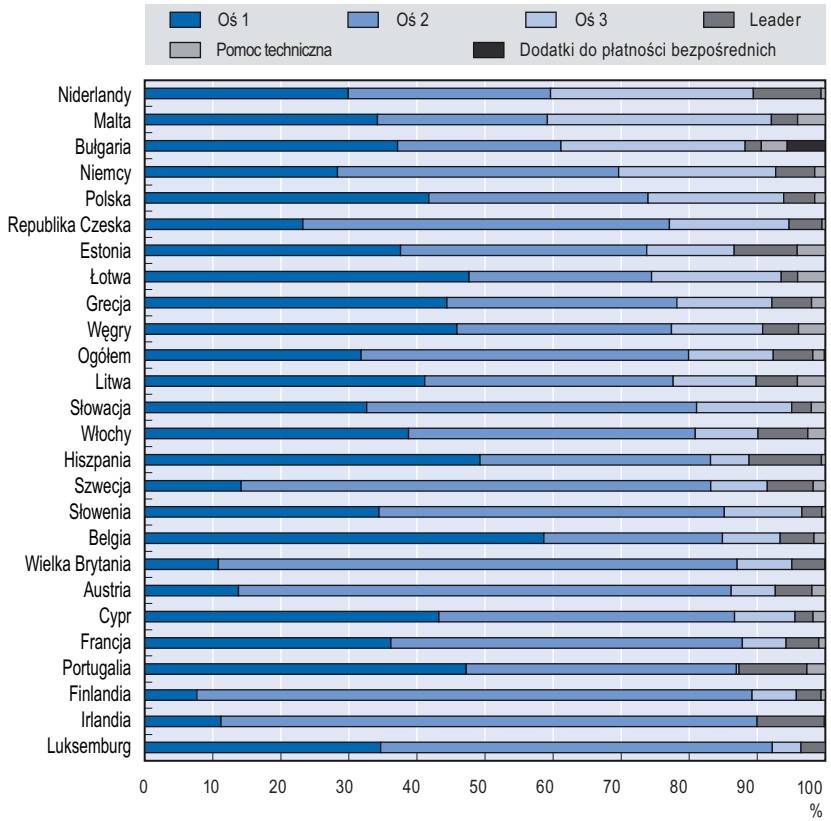
W następstwie reformy Filaru 1 w 2003 i 2004 roku Rada Polityki Rolnej przyjęła we wrześniu 2005 r. politykę fundamentalnej reformy rozwoju obszarów wiejskich (RD) w latach 2007-13. Na okres ten wyznaczono polityce RD trzy podstawowe cele: zwiększanie konkurencyjności sektora rolnictwa; poprawę aspektów środowiskowych i krajobrazowych dzięki wspieraniu właściwego gospodarowania ziemią; poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz dywersyfikację działań gospodarczych. Każdemu z trzech głównych celów podporządkowano jedną oś tematyczną. Trzy podstawowe osie tematyczne dopełniono osią „metodologiczną", dedykowaną podejściu LEADER (oś LEADER). W ten sposób reforma włączyła inicjatywę wspólnotową LEADER (finansowaną do 2006 roku z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EAGGF) do głównego nurtu programów RD, wspierając także rozwój obszarów wiejskich jedną spójną ramą finansowania i programowania – Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD):

Oś 1: Poprawa konkurencyjności sektora rolniczego i leśnictwa.
Oś 2: Poprawa aspektów środowiskowych i krajobrazowych.
Oś 3: Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz promocja dywersyfikacji
Oś 4: Podejście LEADER.

Podczas gdy „jeden wspólny zbiór zasad dotyczących programowania, finansowania, raportowania oraz kontroli znacznie uprości praktyczną realizację tej polityki" (materiały informacyjne KE) w praktyce reforma oznacza, że LEADER będzie musiał konkurować z tradycyjnymi interesami rolniczymi o fundusze. Co gorsza, całkowita wysokość sumy dostępnej w ramach Filaru 2 została obniżona w trakcie negocjacji nad budżetem UE na lata 2007-13, tworząc pewne presje finansowe dla krajów członkowskich, zwłaszcza tych kładących nacisk na środki agrośrodowiskowe i płatności dla słabiej rozwiniętych obszarów.

Źródło: OECD, 2007, w oparciu o UE 2007.

Rysunek 2.7. **Porównawcza alokacja całości funduszy publicznych (EAFRD plus fundusze krajowe) na czterech osiach rozwoju obszarów wiejskich i odpowiadających im programach (2007-13)**



Źródło: OECD, w oparciu o UE, 2007.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Ramka 2.19. ***Polski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich***

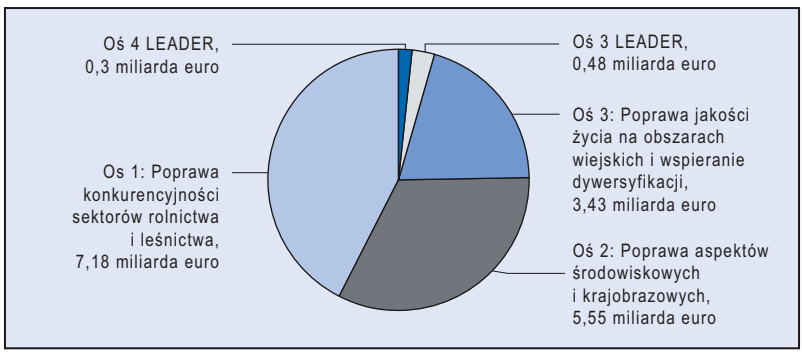
Najważniejsza jest oś 1, której przyznano 41% budżetu. Do jej głównych celów należą: poprawa konkurencyjności w sektorach rolnictwa i leśnictwa. Cel ten będzie można zrealizować dzięki wsparciu dla starszych grup wiekowych oraz wzmacnianiu mobilności, infrastruktury oraz programów edukacyjnych. Wsparcie dla starszych grup wiekowych obejmuje: system wcześniejszych emerytur, umożliwiający obrót ziemią poprzez oddawanie w dzierżawę lub sprzedaż gospodarstw w zamian za prawo do emerytury. Drugi aspekt tej polityki dotyczy infrastruktury sprzyjającej rozwojowi konkurencyjności poprzez dostosowania w obrębie sektora, a także modernizację holdingów rolniczych, wspieranie grup producentów rolnych oraz integrację rolników w systemach skupionych na zachowaniu wysokiej jakości produktów spożywczych. Środki edukacyjne przewidują przede wszystkim rozwój szkoleń oraz pomoc dla młodych rolników rozpoczynających działalność, usługi doradcze dla rolników i właścicieli lasów i wreszcie informacje o sektorze oraz związane z nim akcje promocyjne.

Oś 2, dysponująca 32% budżetu, stawia sobie za cel poprawę aspektów środowiskowych i krajobrazowych obszarów wiejskich, koncentrując się szczególnie na: i) ziemi rolnej w ramach sieci NATURA 2000 oraz wypłatach związanych z Ramową Dyrektywą Wodną; ii) prewencyjnym zalesianiu ziem nie użytkowanych rolniczo, iii) obszarach górskich oraz innych mniej uprzywilejowanych (less-favoured areas - LFA). Działania w ramach Osi 2 pomagają zapobiegać potencjalnym klęskom żywiołowym, takim jak powódź w dolinach Odry i Nysy pod koniec lat 90., skupiając się także na pomocy dla opóźnionych rejonów południowej Polski (Tatry i Karpaty).

Oś 3, otrzymująca 20% budżetu, skupia się na promowaniu dywersyfikacji gospodarki wiejskiej za pośrednictwem trzech środków: dywersyfikacji wraz z upowszechnianiem działalności pozarolniczej; wspierania usług o znaczeniu podstawowym dla lokalnej gospodarki i populacji w celu dostarczenia zachęty do tworzenia i rozwijania mikroprzedsiębiorstw, a także wspierania odnowy i rozwoju samych wsi.

Ostatnia oś odpowiada inicjatywie LEADER.

Rysunek 2.8. **Alokacja funduszy na rozwój obszarów wiejskich 2007-13 w Polsce w miliardach euro (ogółem: 16,6 miliarda euro)**



Źródło: Ministerstwo Rolnictwa, 2007

4.2 Usuwanie przeszkód dla mobilności oraz wzmacnianie powiązań pomiędzy wsią i miastem

Najpoważniejszym wyzwaniem dla opóźnionych obszarów wiejskich jest pełniejsze otwarcie na nowe możliwości rozwoju oraz silniejsze ich powiązanie z obszarami miejskimi. Zadanie to obejmuje trzy podstawowe kanały: szkolnictwo, dostęp do kapitału i informacji oraz udoskonalenie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej. Poprawa dostępu do edukacji stanowi podstawowy i wstępny warunek powodzenia jakiejkolwiek długoterminowej strategii rozwoju obszarów wiejskich i z tego powodu powinna być traktowana jak absolutny priorytet (patrz Sekcja 2.3).

Sieć jednostek świadczących usługi doradcze dla rolników dociera do wszystkich wiejskich obszarów kraju, zaś konsultanci mają duże doświadczenie w pracy z rolnikami i mieszkańcami obszarów wiejskich. Brak tu jednak wystarczającego skupienia na dążeniu do dywersyfikacji gospodarki wiejskiej. System doradczy dla rolników i populacji wiejskiej zdominowany jest przez działalność rolniczą. Co gorsza, organizacje pozarządowe wykazują bardzo ograniczoną aktywność na obszarach wiejskich. Pracownikom związków i stowarzyszeń zawodowych powinno się zapewnić szkolenia, które ułatwią im współzarządzanie zmianami na obszarach wiejskich. Istotne są także psychologiczne przeszkody dla mobilności, a do ich pokonania niezbędny jest bezpośredni dostęp do informacji. Tylko sprawne przepływy informacji mogą przyczynić się do poprawy mobilności ludności wiejskiej do miast, a w konsekwencji także do dywersyfikacji gospodarki wiejskiej.

Dostęp do kapitału jest ważnym warunkiem wstępnym do mobilności lub zmian w aktywności zawodowej. Jeśli nawet objęcie polskich rolników WPR wymusiło głębokie przemiany w relacjach pomiędzy rolnikami oraz instytucjami finansowymi i doradczymi (Wilkin, 2006), [38] ograniczony dostęp do kapitału nadal pozostaje barierą dla mobilności ludności wiejskiej do miast. Wysokość udzielanych w Polsce kredytów, mierzona jako relacja do PKB, jest czterokrotnie niższa od europejskiej średniej. Podobnie system pożyczkowych funduszy gwarancyjnych, funduszy mikropożyczkowych (szczególnie istotnych dla małych i średnich firm) oraz inne metody wspierania rozwoju przedsiębiorczości pozostają nadal słabo rozwinięte i niedokapitalizowane. Co więcej, nadal bardzo trudno zaciągnąć pożyczki długoterminowe, co przy rosnących cenach mieszkań bardzo utrudnia osobom pochodzącym ze wsi przeniesienie się do miast (lub na obszary półmiejskie). Polski rynek pracy wciąż pozostaje daleki od osiągnięcia stanu swobodnego przepływu siły roboczej. Drugi problem wiąże się z bardzo ograniczonymi możliwościami uzyskania mikropożyczek przez rolników, jako że w systemie finansowania nadal dominują instytucje rolnicze.

Właściwy rozwój podstawowych usług publicznych należy uważać za kolejny wymóg podstawowy dla całościowego, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, przy czym kluczowe znaczenie ma tu zwiększenie konkurencyjności tych terenów oraz poprawa powiązań pomiędzy wsią i miastem. Pomimo pozytywnych przemian zachodzących od początku lat 90.,[39] obszary wiejskie w Polsce pozostają w tyle za miejskimi pod względem dostępu do podstawowej infrastruktury publicznej, takiej jak systemy transportu, dostaw wody, gazu, odprowadzania ścieków. NSRO słusznie wskazuje na potrzebę przyspieszenia rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich. Obok polityki społecznej oraz wsparcia dla produkcji, zapewnienie podstawowej struktury komunalnej stanowi

ważny element ogólnej polityki wiejskiej. Rozwój infrastruktury ma kluczowe znaczenie dla poprawy jakości życia mieszkańców wsi, postępów dywersyfikacji oraz przyciągnięcia kolejnych zagranicznych inwestorów bezpośrednich i turystów. Działania w tym zakresie powinny skupić się na: analizie kosztów i korzyści, współpracy pomiędzy gminami oraz planowaniu demograficznym (patrz sekcja na temat infrastruktury). Meksykańskie doświadczenie z mikroregionami stanowi promocję wielosektorowego podejścia terytorialnego do rozwoju infrastruktury, które mogłoby także przynieść pozytywne efekty w przypadku opóźnionych regionów Polski (Ramka 2.20). Co także ważne, rozwój telekomunikacji oraz redukcja „rozdźwięku" cyfrowego (różnice w dostępie do Internetu pomiędzy miastem i wsią) powinny być traktowane jako zadania równie pilne jak rozwój transportu (patrz Sekcja 2.2).

4.3. Wspieranie konkurencyjnych gospodarstw

Zważywszy na stale utrzymujące się wysokie zatrudnienie w sektorze rolnictwa oraz jego niską wydajność pracy (17% ludności zatrudnionej w rolnictwie przyczynia się do wytworzenia zaledwie 4,6% PKB w skali państwa, patrz Rozdział 1); w Polsce istnieje zgoda co do potrzeby pilnej racjonalizacji rolnictwa oraz zwiększenia rozmiarów przeciętnego gospodarstwa. W NSRO stawia się za cel zmniejszenie do 2020 roku udziału ludności utrzymującej się z rolnictwa do 12%. Dla realizacji tego celu wprowadzono już wiele polityk, takich jak schematy wcześniejszych emerytur, które odniosły pewien sukces, lecz okazały się kosztowne. Udział ludności rolniczej zmniejszył się już znacząco – z 27% ogółu populacji w 1990 do 17% w 2008. Trzeba jednak zauważyć, że jest to przede wszystkim skutek zamykania wielkich państwowych gospodarstw rolnych w północnej Polsce, a także zmian w definicjach statystycznych odnoszących się do osób zatrudnionych w rolnictwie. Co ciekawe, małe gospodarstwa (nawet niektóre o powierzchni mniejszej od 1 ha), zwłaszcza położone w Polsce południowo-wschodniej, opierają się silnie tym zmianom strukturalnym.

Wspólna Polityka Rolna i rolnictwo w Polsce

Spodziewany wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo w Polsce budził wiele obaw wśród polskich rolników.[40] Przed 2004 rokiem, z uwagi na strategiczne skupienie WPR na dużych gospodarstwach (wielkość gospodarstw, wysokość zbiorów lub liczba zwierząt) oraz wysokiej produktywności, rolnicy polscy obawiali się silnej koncentracji gospodarstw oraz zaniku gospodarstw małych i bardzo małych (mniejszych niż 5 ha). Z drugiej strony, przystąpienie Polski do Unii oraz ogólniej jej poszerzenie na wschód[41] budziło obawy o trwałość finansowania w ramach WPR. To prawda, że Polska i Rumunia posiadały wspólnie niemal tylu rolników, co wszystkie państwa UE-15. Implementacja tej polityki w warunkach różniących się tak znacznie od występujących w krajach Europy zachodniej jest złożonym wyzwaniem. Kluczowe pytanie brzmi: jak wdrażać WPR w taki sposób, by jej zasady pozostały spójne z politykami innych krajów UE, a jednocześnie zagwarantować pozytywny wpływ tej polityki na konkurencyjność polskiego rolnictwa oraz łagodną transformację gospodarstw nieproduktywnych.

Oddziaływanie WPR na polskie rolnictwo było mieszane. Polityka ta przyczyniła się do specjalizacji i modernizacji dużych gospodarstw rolnych, lecz nie do całościowej restrukturyzacji gospodarstw małych. Funkcjonalny podział WPR pozwolił także większej

liczbie małych gospodarstw w Polsce skorzystać z dotacji skupiających się na „produkcji wysokiej jakości", nie zaś na ilości. Co więcej, WPR wzmocnił nastawienie na trwałe, zrównoważone metody rolnicze, poprzez rozwój drugiego filara i podział na poszczególne inicjatywy. W sumie wpływ WPR uzależniony był w dużej mierze od wielkości gospodarstw:

- **Gospodarstwa duże (powyżej 50 hektarów).** Subsydia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej skierowane były przede wszystkim do dużych gospodarstw, podobnie jak w krajach UE-15: 42% całości finansowania WPR zostało przekazane górnym 10% odbiorców. Skupienie na dużych gospodarstwach wzmocniło niektóre segmenty polskiego rolnictwa (zwłaszcza segment produkcji mleka).
- **Grupa gospodarstw średniej wielkości (od 5 do 20 hektarów)** w konsekwencji przekształceń ucierpiała najbardziej. W 1988 roku do grupy tej należało 40,5% ogółu gospodarstw rolnych; dziś stanowią tylko 21,1% (Halamska, 2005). Są one zbyt duże, aby postępować jak gospodarstwa najmniejsze (poziom półprzetrwania), a zarazem zbyt małe, by dzięki zakupom ziemi konkurować z dużymi gospodarstwami.
- **Gospodarstwa małe i bardzo małe (poniżej 5 hektarów)** paradoksalnie oparły się strukturalnym zmianom planowanym przez WPR. Stało się tak z dwóch powodów: po pierwsze, wielkość polskich gospodarstw uprawnionych do otrzymania tych funduszy obniżono do 0,3 hektara (poniżej uznawanej w UE minimalnej wielkości 1 hektara). Po drugie, funkcjonalne rozbicie WPR pozwoliło wielu małym firmom otrzymywać więcej dotacji przyznawanych w celach promocji jakości i trwałego rozwoju, nie zaś produktywności. W rzeczywistości wiele małych gospodarstw nie wykorzystało dotacji WPR do unowocześnienia własnego sprzętu czy wyposażenia. Dodatkowo, dzięki systemom wcześniejszych emerytur rolniczych, wzrostowi cen ziemi, transferom socjalnym i dodatkowym zajęciom większości rolników, małe gospodarstwa poradziły sobie dość dobrze, funkcjonując na poziomie półprzetrwania. Niemniej, ponieważ nie można traktować tego jak rozwiązanie trwałe, potrzebne są dodatkowe opcje promocji mobilności z nieproduktywnych gospodarstw wiejskich.

Kluczową kwestią pozostaje bardziej efektywne połączenie dotacji WPR z zyskami wynikającymi z modernizacji oraz wzrostu produktywności – niezależnie od wielkości gospodarstwa. O ile duże gospodarstwa stanowią najbardziej konkurencyjny segment polskiego rolnictwa i jako takie należy je wspierać, pewna liczba małych gospodarstw w coraz większym stopniu zyskuje charakter wielofunkcyjny, angażując się na przykład w uprawy organiczne. Pewne sukcesy odnoszone przez gospodarstwa Polski południowo-wschodniej (na przykład w uprawie truskawek) można wytłumaczyć w dużej mierze poprawą jakości związaną z BIZ (duńskimi, francuskimi, szwedzkimi) w branżach powiązanych z sektorem (przetwórstwo żywności), które przyczyniły się do modernizacji gospodarstw oraz poprawy jakości produktów. O ile będą dość duże, aby konkurować na skale ekonomiczną, małe firmy – wysoko wyspecjalizowane i innowacyjne – mogą być gospodarczym atutem, zwłaszcza w układzie planowanym dla WPR po okresie 2007-13, z jego potencjalnie bardziej znaczącym komponentem „rozwoju obszarów wiejskich". Polska ma do zdobycia znaczące udziały w rynkach, zwłaszcza w zakresie żywności organicznej, jako że popyt na produkty organiczne stale wzrasta[42] (zwłaszcza rynek niemiecki wykazuje duże potencjalne możliwości wzrostu zapotrzebowania na żywność organiczną).

Ramka 2.20. ***Meksykańska strategia mikroregionów***

Meksykańska strategia mikroregionów ma na celu zapewnienie podstawowej infrastruktury najbardziej zmarginalizowanym regionom wiejskim. Strategia, w którą angażuje się wiele ministerstw, koordynowana jest przez Ministerstwo Rozwoju Społecznego SEDESOL. Jej zasadniczym celem jest koordynacja polityki publicznej w odniesieniu do najsłabiej rozwiniętych obszarów wiejskich (ogółem 263 obszary leżące w granicach 1 334 okręgów w 31 stanach) oraz promocja możliwie najszerszego uczestnictwa wytypowanych społeczności. Nie jest to program, lecz właśnie wielosektorowa, oparta na wielu filarach strategia, wykorzystująca mechanizm koordynujący wiele kierunków działań rozmaitych podmiotów.

Narodowa Strategia na rzecz Mikroregionów została zainicjowana w lutym 2003 roku jako inicjatywa służąca przełamaniu przeważającej tendencji do „sektoryzacji" w ministerstwach oraz promowaniu koordynacji i synergii pomiędzy różnymi ministerstwami w zakresie inwestycji w opóźnione tereny wiejskie. Objęte strategią mikroregiony wybrano na podstawie Współczynnika Marginalizacji, opracowanego przez Narodową Radę ds. Ludności (CONAPO). Wybrane 263 mikroregiony obejmowały ponad 99 000 miejscowości z liczbą ludności zbliżającą się do 20 milionów.

Strategia stara się promować rozwój poprzez zapewnienie wszystkich podstawowych usług w zakresie infrastruktury w „mikrobiegunach rozwoju", nazywanych strategicznymi ośrodkami społeczności (CEC). Ich zadaniem jest skupienie całej niezbędnej podstawowej infrastruktury dla potrzeb ludności lokalnej oraz zamieszkującej pobliskie osady. Władze mają nadzieję, że „ośrodki" te pomogą w pokonaniu trudności związanych z zapewnieniem podstawowych usług i będą sprzyjały skupieniu ludności w ich pobliżu w celu tworzenia większych ośrodków administracyjnych i powstrzymania masowego odpływu ludności wiejskiej do miast. Opracowano też obiektywne kryteria oceny wyników tego procesu w poszczególnych CEC, w oparciu o wskaźniki flagowe. W przypadku każdego z CEC celem jest zdobycie jedenastu „białych flag", czyli banderas blancas. Każda bandera blanca zaświadcza, iż dany obszar osiągnął już pewien poziom infrastruktury lub usług.

Źródło: OECD (2007h)

Reforma systemu transferów socjalnych

Powolne postępy restrukturyzacji związane były w znacznej mierze z faktem, iż małe gospodarstwa rolne zdolne są przeżyć na poziomie „półprzetrwania". Większość rolników posiada dodatkowe zajęcia lub pracuje w ramach „gospodarki nieformalnej", otrzymując wynagrodzenia wystarczające do utrzymania nawet licznej (kilkupokoleniowej) rodziny. Tego rodzaju transfery, w połączeniu ze wsparciem dla małych gospodarstw, przynoszą wpływy, które stanowią negatywny bodziec torpedujący wysiłki podejmowane w celu transformacji i podwyższenia produktywności. Co więcej, stanowią one duże obciążenie dla polskich finansów publicznych, które może okazać się zbyt ciężkie w obliczu starzenia się społeczeństwa.

Aktualna sytuacja, związana z masywnym napływem funduszów unijnych, wzrostem bezpośrednich dopłat dla rolników oraz wzrostem ich dochodów powodowanym podnoszeniem się cen światowych,[43] otwiera okno możliwości zmiany systemu transferów socjalnych dla rolników. Członkostwo Polski w Unii bardzo wyraźnie zwiększyło poziom wsparcia dla rolnictwa oraz obszarów wiejskich. W 2005 roku wydatki na rolnictwo, na obszary wiejskie oraz rynek produktów rolniczych w Polsce były trzykrotnie wyższe niż w 2003 roku. Poza tym ceny wołowiny, mleka i drobiu od 2003 roku wzrosły trzykrotnie. Ceny ziemi, w porównaniu z połową lat 90., także wzrosły o ponad 70% (Halamska, 2005), a wzrost ten zaznaczył się najsilniej na obszarach wiejskich leżących w pobliżu dużych miast. Teraz, kiedy korzyści z przystąpienia do Unii są już wyraźnie widoczne,[44] a dochody dobrze prosperujących gospodarstw podwyższyły się znacząco, powstaje możliwość modyfikacji systemu emerytur (KRUS), oraz, bardziej ogólnie, wyjątkowo dogodnych dla rolników systemów polityki socjalnej i opodatkowania. Choć może to być reforma „wrażliwa" społecznie i na krótką metę kosztowna, w dłuższej skali czasowej przyniesie ona znaczące zyski budżetowe, ponieważ zyski te będą pochodzić nie tylko z oszczędności na wypłatach z transferów, lecz także z podniesienia należności podatkowych (OECD, 2008a). Ograniczenie subsydiowania KRUS oraz dążenie do tego, by połączyć ją z ogólnym systemem emerytalnym powinny stać się kluczowymi zadaniami rządu polskiego. Zaś populacje wiejskie powinny zostać głęboko zaangażowane w reformę transferów socjalnych.

4.4. Dywersyfikacja gospodarki wiejskiej oraz współpraca pomiędzy aktorami lokalnymi

Obok restrukturyzacji rolnictwa, gospodarka wiejska musi ulec dywersyfikacji (zróżnicowaniu) w kierunku rozwoju działalności pozarolniczej. Rodzi to potrzebę wypracowania podejścia lepiej dostosowanego do potrzeb lokalnych bądź terytorialnych i ściślejszej współpracy pomiędzy aktorami lokalnymi, co stało się istotnym celem rozwoju polskich obszarów wiejskich oraz strategii rozwoju regionalnego. Możliwości dywersyfikacji polskiej gospodarki wiejskiej jest wiele i jak dotychczas nie zostały one w wystarczającym stopniu poddane analizie; należy tu wymienić turystykę, gospodarkę leśną, usługi drogowe, zaspokajanie potrzeb energetycznych i mieszkaniowych. Mimo iż na przestrzeni ostatnich lat znacząco wzrosły ceny ziemi, średnia cena jednego hektara gruntu utrzymuje się nadal poniżej średniej w UE. Daje to polskim obszarom wiejskim przewagę konkurencyjną. Ponadto populacje wiejskie w pobliżu dużych miast stale rosną. Dywersyfikacja gospodarki wiejskiej domaga

się także lepszego planowania przestrzennego dla zagwarantowania uporządkowanego przejścia oraz ułatwienia zmian, które leżą w najlepszym interesie całej Polski.

Kooperacja pomiędzy podmiotami kluczowym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich

Współpraca pomiędzy indywidualnymi rolnikami, firmami eksportowymi, inwestorami zagranicznymi oraz organami administracji państwowej stanowi podstawową determinantę rozwoju obszarów wiejskich. Pozostaje ona główną dźwignią innowacji w rozwoju wsi, wpływając w sposób pozytywny zarówno na rolnictwo, jak też na inne sektory gospodarski wiejskiej. Klastry wiejskie w Lubelskiem dostarczają dobrego przykładu udanej kooperacji pomiędzy aktorami prywatnymi i publicznymi (patrz Sekcja 2.3). Elementem, który wciąż nie doczekał się pełnej realizacji, pozostaje współpraca pomiędzy rynkami hurtowymi oraz grupami producentów rolnych. U podstaw jej słabości leży, m.in. niechęć producentów rolnych do podejmowania wspólnych inicjatyw. Stąd też niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do upowszechniania informacji o korzyściach współpracy z rynkami hurtowymi. Tego rodzaju akcje powinny być podejmowane przez ośrodki doradcze dla rolnictwa, izby rolnicze oraz działające już i odnoszące sukcesy organizacje producentów.

Polityki służące promocji współdziałania pomiędzy aktorami lokalnymi – takie jak LEADER + – należy zdecydowanie wspierać (patrz Ramka 2.22). Inicjatywa LEADER+ stawia sobie za cel wspieranie rozwoju wsi poprzez tworzenie kapitału społecznego, a także mobilizację i właściwe wykorzystanie zasobów lokalnych. Program Pilotażowy LEADER+, wprowadzony w Polsce w latach 2004-06, spotkał się z dużym zainteresowaniem władz lokalnych i organizacji pozarządowych, zaś ogólna wartość aplikacji do LEADER+ znacząco przekroczyła sumę przeznaczonych na ten cel funduszy. Stworzył on także możliwość popularyzacji partnerstwa publiczno-prywatnyego w zakresie działań sprzyjających rozwojowi obszarów wiejskich. Fakt, iż w latach 2007-13 podejście Leader zostanie zastosowane na znacznie szerszą skalę i obejmie znacznie większy zakres działań związanych z rozwojem wsi, jest bardzo pozytywny. Jednakże, pomimo iż skala podejścia LEADER w okresie 2007-13 będzie znacznie szersza, jedynie 5% ogółu funduszy przeznaczonych na rozwój wsi zostanie przeznaczonych na LEADER+, co stanowi odsetek mniejszy niż w Niderlandach, Estonii, Hiszpanii i Portugalii (Rysunek 2.7). Większe skupienie na inicjatywie LEADER mogłoby pomóc rolnikom oraz ludności wiejskiej w rozwijaniu kapitału społecznego, grup lokalnych i stowarzyszeń rolników, co przyczyniłoby się do podjęcia produkcji o większej wartości dodanej, takiej jak produkty niszowe, żywność ekologiczna czy marki lokalne. Warto wziąć pod uwagę doświadczenia krajów stosujących to podejście z sukcesem, takich jak Finlandia. Szczególną uwagę zwraca potrzeba tworzenia partycypacyjnych trójstronnych gremiów (zarządów) LAG, w których – na równych prawach – mają swoje reprezentacje: władze lokalne, lokalne firmy, stowarzyszenia i mieszkańcy danego okręgu. W rozwój obszarów wiejskich należy także w większym stopniu zaangażować placówki szkolnictwa wyższego. Uczelnie wyższe i instytuty badawcze mogą przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich poprzez angażowanie studentów w projekty z tego zakresu czy poprzez uczestnictwo w dyskusjach na temat rozwoju wsi na forum LAG, być może podczas posiedzeń zarządów (OECD, 2007i). Inicjatywę taką podjął, na przykład, Scotland's University of Highlands and Islands.

Ramka 2.21. ***Inicjatywa unijna LEADER+***

Inicjatywa wspólnotowa LEADER, należąca do najbardziej znanych europejskich programów rozwoju obszarów wiejskich, pomyślana została jako zintegrowane i oddolne (endogeniczne) podejście do kwestii rozwoju wsi. Inicjatywa została uznana powszechnie za niezwykle udaną ze względu na jej innowacyjny charakter oraz spektakularne rezultaty osiągnięte na wielu obszarach wiejskich pomimo stosunkowo ograniczonych budżetów. Inicjatywę LEADER rozpoczęło w 1991 roku wprowadzeniem LEADER I, po którym – w 1994 roku – pojawił się LEADER II i wreszcie LEADER+ (2000-06 i 2007-13). Inicjatywę wprowadzono w kilku krajach UE zarówno w regionach opóźnionych, jak i wiodących, następnie bardzo szybko ją rozszerzając: podczas gdy LEADER I obejmował 220 obszarów, LEADER II odwiedził ich ponad 1 000, na całym terytorium UE-15.

Jednym z najważniejszych dokonań inicjatywy było wprowadzenie metody LEADER. Osią tej metody była współpraca w obrębie oraz pomiędzy administracją publiczną i sektorem prywatnym, zaś jego wprowadzenie miało wyraźnie odczuwalny wpływ na sposoby zarządzania w przeważającej mierze wiejskimi regionami Europy. Implementacja metody LEADER opiera się na trzech głównych i charakterystycznych elementach: i) określonym terytorium, czyli obszarze LEADER; ii) zintegrowanej strategii polegającej na endogenicznym podejściu oraz działaniach innowacyjnych; iii) lokalnej grupie działania (LAG), wyróżniającej się zdecentralizowanym finansowaniem oraz współdziałaniem i partnerstwem pomiędzy „udziałowcami" prywatnymi i publicznymi. Wspomniane elementy działają w ramach dwóch podejść alternatywnych (Soto, 2004). Pierwsze, o charakterze redystrybucyjnym, postrzega program jako częściową kompensację słabości strukturalnych różnych terenów wiejskich. Drugie jest bardziej proaktywne i skupia się raczej na bardziej innowacyjnych aspektach metody LEADER, z zamiarem mobilizacji pewnych aktorów, którzy opracują i będą stosować strategię rozwoju na każdym z terytoriów.

Źródło: OECD (2006h).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Rozwój ogromnego potencjału naturalnego

Pomimo iż turystyczny potencjał obszarów wiejskich był wykorzystywany pełniej począwszy od lat 90. (przy wzroście liczby gospodarstw agroturystycznych, oferujących pobyty i rozrywki dla turystów),[45] wielu regionów, zwłaszcza północnej i wschodniej Polski, nie promuje się w wystarczającym stopniu na zagranicznych rynkach turystycznych. Tymczasem atrakcyjne enklawy dzikiej przyrody mogłyby być wielkim atutem wielu polskich regionów. Wschodnie regiony Polski należą do najcenniejszych w Europie obszarów przyrody zachowanej w stanie naturalnym – znajduje się tam 38,4% wszystkich rezerwatów przyrody Unii (3,9 miliona hektarów), jeziora (w regionie warmińsko-mazurskim), lasy (w podlaskim), góry (w podkarpackim) oraz cenne gatunki ptaków i innych zwierząt. Południowe rejony górskie, graniczące ze Słowacją, szczycą się rezerwatami biosfery. W ramach „Natury 2000" wskazano rozległe obszary kraju, które powinny zostać objęte ochroną. Potencjał turystyczny Polski nie jest z pewnością wykorzystany, co powodowane jest głównie ograniczonym dostępem oraz słabą infrastrukturą turystyczną, lecz po części także brakiem odpowiedniej promocji i reklamy prowadzonej przez miasta (Białystok, Lublin, Rzeszów), które mogłyby bardziej docenić naturalne atuty ich regionów, dzikiej flory i fauny oraz naturalnych krajobrazów. Turystyka wiejska w Austrii, Hiszpanii i Włoszech rozwinęła się bardzo w ciągu minionej dekady i być może Polska mogłaby nauczyć się od tych krajów najlepszych sposobów promocji wyrobów regionalnych, atutów środowiska itp. (patrz Ramka 2.22). Inicjatywy lokalne w tym zakresie wymagają niewątpliwie pomocy instytucji publicznych w budowie podstawowej infrastruktury – systemów wodnych, dróg, terenów rekreacyjnych – aby takie opcje rozwojowe stały się wykonalne.

Ramka 2.22. ***Przykłady obszarów wiejskich OECD aktywnie promowanych w zakresie turystyki***

Wiele odnoszących sukcesy obszarów wiejskich potrafiło zainteresować turystów publicznymi lub quasi-publicznymi atutami, takimi jak czyste środowisko, piękne krajobrazy czy zabytki, nie zapominając o jedzeniu. Obszary przyrodnicze mają wiele do zaoferowania pod względem przyrodniczym i kulturalnym, a przewagi te można „zaprząc" do rozwoju gospodarki lokalnej. Ich rosnąca atrakcyjność wiąże się z poprawą połączeń komunikacyjnych, dzięki której odpoczynek na obszarach wiejskich staje się interesującą i łatwo dostępną alternatywą, przy stosunkowo niskich kosztach pobytu i zakwaterowania. Lecz przede wszystkim warto tu uwzględnić dwie kwestie: rosnący popyt na odpoczynek na terenach wiejskich wśród mieszkańców miasta oraz lokalną zdolność do koordynacji działań aktorów gospodarczych, która ma na celu dostarczenie i promocję towarów produkowanych „wspólnie" przez lokalne społeczności.

***Włoska prowincja sieneńska** polegając nie wyłącznie, lecz w głównej mierze, na urokach wiejskich własnej okolicy, zdołała znacznie poprawić swoją pozycję w stosunku do innych prowincji włoskich pod względem dochodu na jednego mieszkańca dzięki efektywnej polityce promocji produktów lokalnych (blisko 70% gospodarstw leżących w prowincji Sieny wytwarza co najmniej jeden produkt z certyfikatem), co zaowocowało także imponującym wzrostem zatrudnienia (OECD Territorial Review of Siena, 2002). Pod tym względem Siena nie jest bynajmniej przypadkiem odosobnionym: Tiroler Oberland (Austria), Mugla (Turcja) i Tasmania (Nowa Zelandia) to regiony, które rozkwitają właśnie dzięki turystyce. Regiony takie jak Engadina Bassa (Szwajcaria), Alpes de Haute-Provence (Francja) czy Dare County (Stany Zjednoczone) przyciągają także pracowników, przedsiębiorców i emerytów.*

***Turystyka wiejska w Hiszpanii** rośnie szybciej niż cała turystyka w tym kraju; już obecnie korzysta z niej niemal 6% wszystkich krajowych turystów oraz 1% turystów zagranicznych, podczas gdy ona sama nadal ma wielki potencjał wzrostu i duże szanse, by w ciągu kilku nadchodzących lat znaczną jego część zrealizować.*

***Szlak Sera Bregenzwald w Vorlarbergu w Austrii**. Był to strategiczny projekt inicjatywy LEADER II w najbardziej wysuniętej na zachód prowincji Austrii. Zadanie polegało na zdyskontowaniu popularności tradycyjnego lokalnego wyrobu – sera – w sposób, który zapewniłby utrzymanie populacji wiejskiej, ograniczyłby konieczność dojazdów do pracy oraz pomógł w stworzeniu nowych miejsc pracy w turystyce i handlu. W realizacje pomysłu zaangażowało się wielu reprezentujących różne branże potencjalnych beneficjentów, silne partnerstwa publiczno-prywatne oraz współdziałające ze sobą sektory, w tym rolnictwo, przemysł mleczarski, właściciele hoteli, zarządzający pastwiskami alpejskimi, handel i obrót towarami. Doprowadziło to do powstania innowacyjnych produktów (takich jak Kasezwickel, Kasetrager i Kase&Design) oraz stworzenia nowej, wysokiej jakości „marki" regionalnej. Projekt pomógł także w utrzymaniu tradycyjnego charakteru rolnictwa alpejskiego oraz odpowiedniego stanu krajobrazu kulturowego.*

Źródło: OECD (2006h).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Rozwój usług na obszarach wiejskich

Na obszarach wiejskich obserwuje się wzrost popytu na usługi dwojakiego rodzaju: i) usługi niezbędne bardziej odległym terenom w celu poprawy jakości życia; ii) usługi potrzebne z powodu rosnącej migracji do obszarów wiejskich w pobliżu wielkich miast, podobnie jak wiele form telepracy i e-biznesu. Wraz z nową falą „miejskiej migracji" na obszary wiejskie popyt na usługi na wsi z pewnością wzrośnie. Nowe wzorce migracyjne powinny przybierać na sile aż do 2030 roku (udział ludności miejskiej ma do tego czasu spaść do 57%, podczas gdy udział populacji wiejskiej powinien osiągnąć 43% (GUS, 2007). Liczba nowo powstałych małych i średnich firm (usługowych) na obszarach wiejskich już wzrosła. Dotyczy to zwłaszcza obszarów wiejskich otaczających wielkie miasta (nowe obszary działalności gospodarczej, takie jak projektowanie wnętrz, utrzymanie ogrodów i parków, domy i opieka medyczna dla osób starszych itp.). Z drugiej strony, na obszarach peryferyjnych i słabo rozwiniętych rozwój sektora usług jest bardzo ograniczony, przede wszystkim z uwagi na niedostatek potencjalnych klientów/odbiorców (Banski, 2006). Niemożliwe jest przyciągnięcie wykształconych lub wysoko wykwalifikowanych rezydentów o wysokich dochodach, a tym bardziej firm i ich pracowników, bez zagwarantowania im adekwatnego, wysoko jakościowego dostępu do „podstawowych" usług (w tym opieki zdrowotnej, szkolnictwa, bezpieczeństwa i oferty kulturalnej). Najpierw należy skupić się na rozwijaniu usług finansowych, pocztowych oraz telekomunikacyjnych, usługach władz lokalnych oraz opiece zdrowotnej. Dobrym sposobem świadczenia usług są sklepy one-stop, podobne do działających w Szkocji (patrz Ramka 2.23).

Wnioski

Zrównoważony rozwój polskich regionów wymaga dobrze zaprojektowanej strategii rozwoju obszarów wiejskich. Polska w coraz większym stopniu przyjmuje szerokie podejście do rozwoju wsi w miejsce wąskiego skupienia na rolnictwie, lecz nadal pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, zwłaszcza w dostosowaniu strategii rozwoju wsi do potrzeb lokalnych w ramach podejścia wielosektorowego, skierowanego na rozwój edukacji (w tym przedszkolnej), infrastruktury, dywersyfikacji gospodarki wiejskiej, a także specjalizacji w samym rolnictwie. Należy dążyć do większej zgodności pomiędzy strategią rozwoju wsi i polityką spójności. Modernizację rolnictwa należy kontynuować, nie zapominając o lepszym powiązaniu dotacji WPR z zyskami wynikającymi z modernizacji i wzrostu produktywności, zwłaszcza w odniesieniu do małych firm w Polsce wschodniej. Ogólnie, wysiłki polityczne powinny skupiać się na promowaniu współpracy pomiędzy aktorami lokalnymi, co ułatwi dywersyfikację gospodarki wiejskiej w kierunku rozwoju sektorów pozarolniczych; pod tym względem Polska mogłaby pełniej wykorzystać możliwości inicjatywy LEADER+. Ponadto uczelnie wyższe mogłyby w większym stopniu angażować się działania reformy gospodarki wiejskiej.

5. Rozwój Polski Wschodniej oraz współpraca transgraniczna

Rozwój polskich regionów wschodnich, najuboższych w Unii Europejskiej pod względem PKB per capita do czasu akcesji Rumunii i Bułgarii, pozostaje ważnym celem polityki Polski i Komisji Europejskiej. Pięć regionów wschodnich[46], usytuowanych wzdłuż północnych i wschodnich granic kraju, przyczynia się w najmniejszym stopniu do tworzenia PKB (mniej niż 3% na region) i wykazuje najniższe tempo wzrostu w skali całej Polski

(patrz Rozdział 1). Ten powolny rozwój związany jest zwłaszcza z uwarunkowaniami historycznymi, przewagą rolnictwa o niskiej produktywności w gospodarce regionów oraz ich peryferyjnym położeniem w UE. Regiony te graniczą z obszarami o dużych trudnościach ekonomicznych i trudnym kontekście politycznym (Białoruś i Ukraina). Współpraca ponadgraniczna jest bardzo ograniczona, zwłaszcza z Białorusią, z przewagą gospodarki nieformalnej. Brak dużych miast, z wyjątkiem Lublina, stanowi inną przyczynę wolniejszego rozwoju gospodarczego. W zakresie BIZ jedynie 6% przedsiębiorstw regionów wschodnich przyciąga kapitał zagraniczny.

Ramka 2.23. ***Zaspokajanie zapotrzebowania na usługi publiczne na obszarach wiejskich***

Australia *zainicjowała Program Rural Transaction Centres (RTC), pomagający małym społecznościom w ustanawianiu działających lokalnie i samofinansujących się ośrodków, wprowadzających nowe usługi lub sprowadzających usługi, które nie były już dostępne na terenach wiejskich. Niedawno inicjatywę tę włączono do ogólnokrajowego australijskiego programu rządowego Partnerstw Regionalnych. Od czasu ich wprowadzenia w 1999 roku, ponad 200 RTC przyznano pomoc w ramach programu. Terenowi pracownicy programu RTC pomagają w przeprowadzaniu wstępnych konsultacji lokalnych oraz analiz wykonalności. Przy opracowaniu RTC brano pod uwagę potrzeby społeczności, unikając jednak konkurowania z innymi planowanymi usługami; do zadań programu należały zwykle: usługi finansowe, dostęp do usług pocztowych i telekomunikacyjnych, usługi w ramach działalności władz federalnych, stanowych i lokalnych, ubezpieczenia i podatki, drukowanie i kompetencje sekretarskie. Ośrodki lokalne zatrudniały od jednego półetatowego pracownika do czterech pracowników na pełnym etacie. Finansowanie ze strony rządu centralnego pokrywało koszty kapitałowe otwarcia RTC oraz, w razie konieczności, subsydiowało ich koszty operacyjne w pierwszych latach działania.*

W ***Szkocji****, podobnie jak w wielu innych krajach, pomysłem sklepu „one-stop" objęto szeroką skalę branż świadczenia usług, w tym szkolnictwo, pracę socjalną, usługi publiczne, informacje, wsparcie dla biznesu oraz usługi komunalne. W niedawno przeprowadzonym studium dziesięciu sklepów „one-stop" działających w zróżnicowanych wiejskich kontekstach lokalnych stwierdzono, iż są one zwykle postrzegane pozytywnie przez dostawców, obsługę i klientów, dostarczają na ogół nowych lub lepszych usług i poszerzają do nich dostęp oraz że działają niekiedy na bardzo trudnych, przekrojowych polach – takich jak deprawacja społeczna, problemy młodzieży oraz konieczność zapewnienia obsługi odległym i rozproszonym społecznościom – czego nie mogłyby dokonać istniejący dostawcy usług. Inicjatywa ta pomaga zatem w połączeniu wysiłków rządu i innych dostawców usług w terenie. Badanie wykazało także, iż szereg ważnych problemów należy uwzględnić na poziomie opracowywania, schematów, wyboru miejsca, finansowania oraz zatrudnienia pracowników sklepów „one-stop" oraz że kluczowe znaczenie dla ich rozwoju ma zaangażowanie i patronat lokalnej społeczności.*

Źródło: Government of Quebec, 2004, Bryden, Rennie et al., 2005, Aho et al., 2004 (w OECD, 2006h).

5.1. Program makroregionalny dla wschodniej Polski

Po raz pierwszy w historii, z wykorzystaniem funduszów europejskich, opracowano makroregionalny program na rzecz rozwoju regionów wschodnich w latach 2007-13. Wprawdzie już wcześniej wdrażano w regionach wschodnich pewną liczbę programów, lecz inicjatywy te koncentrowały się na konkretnych regionach, okolicach lub miejscowościach, nie zaś na całości makroregionu. W latach 2007-13 Komisja Europejska przeznaczyła na ten cel dodatkowe środki w wysokości 2,2 miliarda euro. Program operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej nadzorują władze centralne (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Ma on służyć zwiększaniu konkurencyjności i atrakcyjności regionów wschodnich, wzmacniać metropolitalne funkcje miast oraz poprawić jakość infrastruktury transportowej (patrz Ramka 2.25). Program jest współfinansowany sumą 401,2 miliona euro z polskiego budżetu, przy dodatkowych subsydiach z budżetów władz regionalnych, co daje budżet łączny w wysokości 2,2 miliarda euro (3,6% całkowitej alokacji NSRO).

Program makroregionalny stanowi wielką szansę dla wschodnich regionów nie tylko pod względem dodatkowych dotacji, lecz także nawiązania współpracy i stworzenia bliższych powiązań pomiędzy pięcioma wschodnimi regionami, zachęty do myślenia na skalę interesów ponadregionalnych, rozwoju wspólnych dóbr i usług publicznych, a także wspólnej strategii współpracy ponadgranicznej. Wartość dodana programu leży właśnie w jego wymiarze makroregionalnym, który stwarza możliwość wyjścia poza ramy administracyjnych granic województw. Potencjał regionów wschodnich pozostaje daleki od pełnego wykorzystania; należą one przecież do najlepiej zachowanych obszarów naturalnej przyrody w całej Unii Europejskiej, a ponadto wciąż dysponują ogromnym potencjałem rozwoju kapitału ludzkiego, biorąc choćby pod uwagę kilka wyższych uczelni Lublina. Z drugiej strony, ryzyko programu makroregionalnego wiąże się z faktem, iż dodatkowe dotacje mogą być postrzegane jako dodatek do już istniejących planów regionalnych. Jeżeli nie będzie „makropolityki", a wyłącznie indywidualne projekty bez powiązań pomiędzy poszczególnymi regionami, program makroregionalny będzie miał ograniczoną wartość dodaną w porównaniu z regionalnymi programami operacyjnymi, a ponadto podniesie koszty transakcyjne z uwagi na dodanie kolejnej warstwy programowej.

Program makroregionalny posiada spójną i dobrze wyważoną strategię, opartą na sześciu priorytetach (Modernizacja gospodarki, Infrastruktura i Społeczeństwo Informacyjne, infrastruktura transportowa, wsparcie dla miast, turystyka oraz pomoc techniczna) (Rysunek 2.9); są jednak także wyzwania powiązane z brakiem ponadregionalnego wymiaru poszczególnych filarów:

- *Modernizacja gospodarki:* Ogólne kierunki są właściwe, lecz środki do ich realizacji pozostają niedostatecznie określone. Należy zatem unikać, używając sformułowania Jose Andrigueza Pose, „budowania katedr na pustyni", czyli ośrodków innowacji o niewielkich powiązaniach z otaczającym je środowiskiem społeczno-ekonomicznym. I tak na przykład, w odniesieniu do B+R oraz transferów wiedzy pomiędzy małymi i średnimi firmami oraz usługami, tworzenie parków przemysłu i ośrodków innowacji, czyli konkretnych środków, na współpracę z którymi małe i średnie firmy

otrzymają wsparcie, nie jest określone precyzyjnie, podobnie jak nie wyjaśniono racjonalnych motywacji przemawiających za budową tego rodzaju centrów. Wyraźniej natomiast należałoby podkreślić skupienie na rozwoju szkolnictwa w regionach wschodnich.

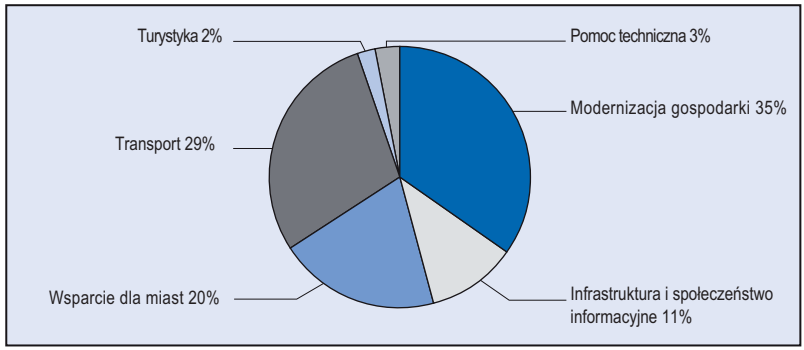
- *Rozwój dróg:* Wydaje się, iż cel ten pozostaje raczej dopełnieniem indywidualnych regionalnych programów operacyjnych niż osią „makroregionalną" (inwestycje poniżej pewnego progu włączono do tych pierwszych, zaś powyżej pewnego progu – do programu makroregionalnego).

- *Rozwój obszarów miejskich (metropolii, aglomeracji):* Podobnie jak poprzednio, środków mających wspierać „rozwój metropolitalny" nie określono jasno, toteż nie dają one jednoznacznych definicji koncepcji (krąg o długości 100 km wokół miasta wydaje się określeniem bardziej arbitralnym niż opartym na rzeczywistych związkach). Planuje się ponadto budowę centrów biznesu i ośrodków konferencyjnych, lecz na poparcie tego kierunku nie przedstawia się żadnej analizy popytu.

Generalnie, plan makroregionalny nie wydaje się zbyt dobrze wykorzystywać możliwości tkwiących w makroregionalnym podejściu, podobnie jak potencjału współdziałania pomiędzy pięcioma regionami wschodnimi. Ponadto system zarządzania tym programem operacyjnym nie wydaje się uwzględniać władz lokalnych, aktorów prywatnych i społeczeństwa obywatelskiego. Opracowanie tego programu nie przyniosło skutku w postaci podjęcia regularnej współpracy pomiędzy pięcioma wschodnimi regionami, a także z innymi regionami. Co więcej, tam, gdzie problemy wymagałyby bardziej zróżnicowanego i elastycznego podejścia, sytuacja poprawiła się nieznacznie. Na przykład o współpracy ponadgranicznej wspomina się zaledwie pobieżnie, z ogólnym celem „wzmocnienia" granicy; tymczasem wyzwania są bardzo różne na różnych odcinkach granic (z Rosją, Białorusią, Ukrainą, Słowacją). Bez głębszego zaangażowania aktorów lokalnych i wyraźniejszego skupienia na wymiarze makroregionalnym (które może wiązać się z wymiarem politycznym/instytucyjnym) program może nie przynieść spodziewanych efektów.

Należy wzmocnić i wzbogacić wymiar ponadregionalny programu, z akcentem na wspólne projekty infrastruktury, turystykę oraz ochronę środowiska. Należałoby doradzić powołanie do życia agencji ds. turystyki w regionach wschodnich. Propozycja ta powinna otrzymać zdecydowane wsparcie. Agencja taka mogłaby szkolić profesjonalistów w zakresie turystyki oraz rozwijać agroturystykę. Mogłaby współdziałać z uczelniami wyższymi po to, aby wysunąć się na czoło międzynarodowych badań na pewnych polach: rozwój agro-wiejski, rozwój towarów „naturalnych" itp. Należałoby też wzmacniać powiązania z Ukrainą, zwłaszcza w perspektywie Euro 2012, kiedy wiele osób będzie przekraczało granicę pomiędzy Polską a Ukrainą. Co więcej, warto zachęcić do budowy zespołu liderskiego o zasięgu ponadregionalnym, poprzez stworzenie instytucji ponadregionalnej. Instytucja ta mogłaby nadzorować proces implementacji oraz stan po wdrożeniu wielu projektów, mających na celu powiązanie regionów. I wreszcie organizacja szkoleń dla władz lokalnych i lokalnych elit powinna być traktowana priorytetowo w celu zachęcania do wymiany doświadczeń z innymi odnoszącymi sukcesy Euroregionami (Ramka 2.24). Stworzenie centralnego banku danych, gromadzącego informacje społeczno-ekonomiczne o pięciu regionach, mogłoby wesprzeć różnego rodzaju inicjatywy polityczne.

Rysunek 2.9. **Rozwój wschodniej Polski: alokacja funduszy 2007-13 (ogółem 2,2 miliarda euro).**



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej, październik 2007

5.2. Sukcesy i porażki transgranicznych inicjatyw politycznych

Rozwój Polski Wschodniej powiązany jest ściśle ze współpracą transgraniczną ze wschodnimi sąsiadami, podobnie jak z innymi regionami Polski. Współpracę ponad granicami promują bardzo silnie liczne inicjatywy UE, szczególnie Interreg[47] oraz Euroregiony, obejmujące miasta i regiony nawet niekoniecznie położone przy granicy; zachęca do niej także Bank Światowy. We wschodniej Polsce inicjatywy te nabierają szczególnej wagi jako sposób wyjścia poza uwarunkowania historyczne. Niemniej jednak Euroregiony odnosiły do tej pory tylko bardzo ograniczone sukcesy w regionach wschodnich. Zachodnie, północne i południowe granice prezentują pod tym względem wyraźną asymetrię. Przygraniczne doświadczenia z Niemcami są bardzo pozytywne (ramka 2.24), podczas gdy współpraca z Rosją (Kaliningrad) na północy oraz z Białorusią i Ukrainą na wschodzie napotyka większe trudności. Trzeba jednak zauważyć, że czynników decydujących o dosyć udanej kooperacji ponad granicą zachodnią na wschodzie Polski brakuje, a chodzi tu przede wszystkim o autonomię władz lokalnych. Co więcej, fakt, iż ani Ukraina, ani Białoruś nie posiadają w krótkiej perspektywie planów przystąpienia do Unii, ogranicza wpływy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, wprowadzonej w 2003 roku.[48]

Euroregiony

Współpraca z Niemcami i Republiką Czeską pozwala wskazać szereg warunków kluczowych dla sukcesu Euroregionów (Ramka 2.24). Po pierwsze, ważna jest infrastruktura transportu oraz komunikacja pomiędzy regionami (drogi, połączenia kolejowe). Granica polsko-czeska stanowi dobry przykład wagi takich powiązań, podczas gdy komunikacja z sąsiadami ze Wschodu jest ograniczona. Po drugie, ważne jest istnienie dużych miast w regionach nadgranicznych, jako że duże miasta odgrywają zwykle role liderów współpracy transgranicznej. Fakt, iż Praga leży w odległości niespełna 300 km od Wrocławia, odległego tylko o 193 km od Katowic, tworzy prawdziwy „trójkąt dla rozwoju". Jako ostat-

nie, lecz nie najmniej ważne, wymienimy zarządzanie oraz uwarunkowania instytucjonalne po obu stronach granicy. Do najsilniejszych Euroregionów należą te, które wspierane są zarówno przez silne organizacje pozarządowe (społeczeństwo obywatelskie), jak też przez silną sieć władz centralnych, regionalnych i lokalnych. O ile granica polsko-czeska była widownią pewnej liczby konfliktów pomiędzy grupami obywatelskimi, dotyczących przede wszystkim problemów środowiskowych (związanych także z powodziami), konflikty te stanowią także znak ożywionej debaty publicznej oraz zaangażowania aktorów lokalnych.

Aspekt nadzoru oraz brak autonomii władz lokalnych w sąsiadujących ze sobą krajach należą do głównych przyczyn trudności w rozwoju współpracy z sąsiadami wschodnimi oraz ograniczonych sukcesów tutejszych Euroregionów (Ramka 2.25). Co więcej, nowa legislacja z Schengen (od stycznia 2008), która wzmocniła kontrolę graniczną, jeszcze bardziej utrudnia przekraczanie granicy. Z tego powodu pojawiły się napięcia, prowadzące do nacisków ze strony grup takich jak kierowcy samochodów ciężarowych czy służby celne. Prezydenci Ukrainy i Słowacji podpisali niedawno porozumienie określone nazwą „małej współpracy transgranicznej", mające służyć podwyższeniu mobilności w obrębie Euroregionu Karpaty.

Na koniec wspomnijmy, iż opracowano wiele programów współpracy ponadgranicznej, finansowanych głównie przez Unię Europejską (Interreg, Euroregiony, Europejska Polityka Sąsiedzka).[49] Aby uprościć ramy administracyjne oraz sprecyzować cele polityczne i gospodarcze, stojące za strategiami współpracy, może okazać się konieczne opracowanie jednego programu współpracy ponadgranicznej w regionach wschodnich.

Wnioski

Ponadregionalny wymiar programu Rozwoju Polski Wschodniej należy podkreślać, skupiając się na wspólnych projektach rozwijania infrastruktury, turystyki i ochrony środowiska; ponadregionalny zespół zarządzania programem powinien operować także na poziomie regionalnym. Okno możliwości, stworzone przez organizację wspólnie z Ukrainą Euro 2012, powinno zostać lepiej wykorzystane pod kątem precyzyjnego określenia platform współpracy na rzecz rozwoju turystyki i infrastruktury. W regionach wschodnich za priorytet należy uznać szkolnictwo; należy także unikać „budowania katedr na pustyni", to znaczy ośrodków innowacji niedostatecznie powiązanych ze swoim otoczeniem społeczno-gospodarczym. Na koniec warto opracować jeden ogólny program współpracy ponadgranicznej w regionach wschodnich, co przyczyni się do uproszczenia ram administracyjnych i da poczucie posiadania wspólnej wizji.

Makroprogram Rozwoju Polski Wschodniej ujawnia szereg podstawowych wyzwań, stojących przed rozwojem regionalnym, takich jak trudność opracowania wielosektorowej strategii dostosowanej do potrzeb lokalnych, promującej bliską współpracę pomiędzy aktorami lokalnymi oraz budowanie kapitału społecznego. Najwięcej wyzwań w zakresie implementacji polskiej polityki rozwoju regionalnego wiąże się z kwestiami zarządzania i nadzoru, ponieważ poprawa współpracy „poziomej" pomiędzy władzami lokalnymi oraz budowa lokalnych zdolności administracyjnych z pewnością będzie miała duży wpływ na efekty tej polityki. Następny rozdział zostanie poświęcony potrzebom w dziedzinie zarządzania pod kątem jak najlepszej implementacji polskiej polityki regionalnej.

Ramka 2.24. ***Współpraca transgraniczna pomiędzy Polską i partnerami zachodnimi (Niemcami i Republiką Czeską)***

Współpraca transgraniczna Polski z jej zachodnimi i południowymi sąsiadami układa się bardzo dobrze. Przyczynia się do tego fakt, że – po pierwsze – regiony leżące po obu stronach granicy są dość zbliżone pod względem rozwoju ekonomicznego i w wielu aspektach dopełniają się nawzajem. Polacy znajdują zatrudnienie w nowych niemieckich landach i kopalniach niemieckiej części Śląska, podobnie jak na Morawach, podczas gdy przygraniczna ludność niemiecka może taniej kupować benzynę i inne produkty w Polsce. Po drugie, regiony te mają wspólne obawy i interesy w zakresie ochrony środowiska; południowe regiony Polski stają przed podobnymi problemami jak strony niemiecka i czeska (np. kwaśne deszcze powodowane intensywnym wydobyciem węgla w południowych Niemczech – Saksonii – oraz na północnych obszarach Republiki Czeskiej, zwłaszcza w Usti i Labem).

1. ***Euroregion Nysa (Nyssa)** był pierwszym powołanym do życia przy granicach Polski, Niemiec i Republiki Czeskiej. Pomógł on z pewnością w rozwoju regionów przygranicznych, zwłaszcza w kwestiach środowiskowych i rozwoju turystyki. Emi się dwutlenku siarki zredukowano o 92%, zaś tlenku azotu – o 80%; rozwinęła się także turystyka.*
2. ***Euroregion Viadrina**. Granica polsko-niemiecka ma 461 km długości, z czego 135 km leży na terenie Euroregionu Pro Europe Viadrina. W latach 1994-99 Euroregion ten otrzymał 45 milionów euro w ramach inicjatywy Interreg II oraz 75 milionów euro z programu PHARE CNC (ogółem 92 projekty). Większość dotacji zainwestowano w obszary ruchu i transportu, poprawiając przepustowość granicy. Ochrona środowiska skupiła się na inwestycjach w systemy wodociągowe oraz oczyszczalnie ścieków. Opracowano też dziesięć projektów turystycznych: sześć z nich dotyczyło budowy przystani dla barek na Odrze, w ramach dwóch kolejnych projektów przygotowano platformy logistyczne dla polsko-niemieckich kompleksów portowych, a dwa ostatnie stanowiły projekty rozwoju infrastruktury miejskiej pod kątem promocji turystyki wodnej. Dodatkowo zapewniono wsparcie 319 mniejszym projektom ponadgranicznym (broszury zachęcające do współpracy, upowszechnianie wspólnej wiedzy itp.). W latach 1999-20006 działania skupiły się bardziej na kooperacji gospodarczej (promocja innowacji, doskonalenie transgranicznych systemów logistycznych oraz infrastruktura ruchu) oraz ochronie środowiska (zapobieganie zanieczyszczaniu powietrza, wód i gleby oraz ochrona zasobów naturalnych). Rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich sprzyjały propozycje alternatywnego wykorzystania ziemi, nastawionego na promocję agroturystyki oraz rozbudowę infrastruktury turystycznej. I wreszcie program kształcenia zawodowego i szkoleń skupił się na dostosowaniu kwalifikacji populacji regionalnej do wymogów rynku pracy, przy wsparciu szkolnictwa i instytucji naukowych. Z drugiej strony fakt, iż Berlin leży w odległości zaledwie 100 kilometrów od granicy, ogranicza możliwości gospodarczego rozwoju regionu, ponieważ Polakom łatwiej szukać pracy w stolicy Niemiec. Co więcej, zakłady przemysłowe zakładane w Dolinie Odry w latach 50. i 60. muszą stawić czoło poważnym trudnościom (likwidacja kompleksu petrochemicznego i zakładów chemicznych).*

Ramka 2.25. ***Euroregiony tworzone z sąsiadami wschodnimi***

Sukcesy Euroregionu Karpaty są jak dotychczas ograniczone. *Euroregion ten obejmuje partie terytoriów czterech sąsiadujących ze sobą państw: Słowacji, Węgier, Ukrainy i Polski. W oparciu o doświadczenia Euroregionów zachodnich podjęto tu pewną liczbę inicjatyw gospodarczych, kulturalnych, edukacyjnych i społecznych. Niemniej jednak nie przyniosły one spodziewanych korzyści, przede wszystkim dlatego, że struktura polskiej administracji jest odmienna od ukraińskiej. Okręgi i miasta Ukrainy mają niewielką autonomię, toteż polskim gminom przygranicznym trudno znaleźć partnerów, z którymi mogłyby współpracować. Co więcej, duże znaczenie ma tu szara strefa. I wreszcie, projekty rozwoju opracowano na zbyt małą skalę – nawet jeśli ich wdrożenie przyniosło pewne pozytywne efekty lokalne (wymiana kulturalna), inicjatywy te mają charakter bardziej formalny niż pragmatyczny. Ponadto Euroregion ten wydaje się zbyt rozległy, jako że obejmuje tereny należące do czterech państw o bardzo zróżnicowanych zdolnościach gospodarczych i administracyjnych.*

Nawet odosobnione sukcesy we współpracy z ***Białorusią*** *są zauważalne – jak choćby nieznaczny, notowany od 2003 roku wzrost eksportu polskich produktów spożywczych oraz importu białoruskich surowców (soli, potasu, produktów chemicznych) – choć generalnie współpraca ma zasięg bardzo ograniczony. Białoruś, pomimo jej geograficznej bliskości, zajmuje dopiero 24. miejsce na liście handlowych partnerów Polski. Przyczyną tej sytuacji są kwestie polityczne, a także brak chęci do współdziałania ze strony Białorusi. Już samo przekroczenie granicy – ze względu na procedury celne – wymaga wiele czasu.*

Również współpraca z Kaliningradem ma niewielki zakres*, donosi się także o problemach z korupcją. Obwód Kaliningradzki ma duże znaczenie dla Rosji, ponieważ jest to jedyny północny port rosyjski przez cały rok wolny od lodu i jako taki umożliwia strategiczny dostęp do Bałtyku. Ustanowienie pozytywnych relacji z najbliższymi sąsiadami jest dla Kaliningradu koniecznością, nie tylko z uwagi na eksport, lecz także potrzebę zmniejszenia dysproporcji pomiędzy samym Kaliningradem oraz jego regionalnym otoczeniem.*

W 2005 roku Polska, Litwa i Rosja opracowały projekt wspólny, który doprowadził do powstania ***Euroregionu „Bałtyk”****, obejmującego sześć krajów (Rosję, Szwecję, Danię, Łotwę, Litwę i Polskę). Zaproponowano połączony plan rozwoju turystyki w oparciu o wspólną strategię trzech partnerów, skupiającą się głównie na wspieraniu projektu „bursztynowego szlaku”. Pomimo wielu wysiłków obserwatorzy wskazują, że inicjatywa ta nie przynosi oczekiwanych efektów, przede wszystkim z powodu braku autonomicznych aktorów lokalnych oraz niewielkich przemian w zakresie gospodarczym.*

Przypisy

1. Transfery mieszczące się w kategorii „dodatkowości” (aditionality) nie mogą pokrywać istniejących wydatków, lecz powinny zostać skierowane na finansowanie nowych projektów.
2. Dodatkowo, inne środki pochodzące z Banku Światowego (przede wszystkim na rozwój obszarów wiejskich) oraz dwustronne porozumienia między państwami, jak na przykład pomiędzy Norwegią i Szwajcarią.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

3. Jednakże Mazowieckie właśnie przekroczyło próg 75% średniego europejskiego PKB per capita.
4. Priorytetem numer 6 Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-15 jest rozwój regionalny.
5. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego; Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności.
6. Polskie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską w maju 2007 roku.
7. W odniesieniu do UE-27 82% inwestycji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przeznaczono na pokrycie wydatków związanych z realizacja celów Strategii Lizbońskiej.
8. Program Wschodni koncentruje się na województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim.
9. Wyważenia alokacji regionalnej dokonano w oparciu o formułę populacji lokalnej, biorącą pod uwagę wartość PKB na głowę mieszkańca i poziom bezrobocia, tak aby wyższy poziom dotacji per capita dotyczył regionów uboższych.
10. W tej sekcji definicja infrastruktury obejmie ICT, obok transportu i ochrony środowiska.
11. Krytyczne wyzwania w zakresie infrastruktury, takie jak telekomunikacja i gospodarowanie zasobami wodnymi – kolejne kluczowe komponenty programu Infrastruktury i Środowiska – zostaną omówione bardziej szczegółowo w sekcji poświęconej obszarom wiejskim.
12. Ustawa o planowaniu przestrzennym przeznacza gminom zadania takie jak: określenie warunków wstępnych i podstawowych kierunków rozwoju fizycznego (przestrzennego) danej jednostki terytorialnej; ustanowienie zasad zrównoważonego rozwoju terytorialnego i ekonomicznego; wyróżnienie stref funkcjonalnych wraz ze wskazaniem terenów pod budownictwo mieszkalne oraz inne inwestycje bezpośrednie; przedstawienie ogólnych propozycji w zakresie rozwoju systemów infrastruktury technicznej; określenie przebiegu głównych dróg oraz innych sieci technicznych; identyfikacja najważniejszych obszarów do objęcia ochroną ze względu na ich walory przyrodnicze, gospodarcze (np. rolnicze) oraz kulturalne; opracowanie lokalnej polityki planistycznej (system planów i monitoringu); określenie granic obszarów przewidzianych do rozwoju zorganizowanego lub rewitalizacji, a także miejsc przeznaczonych do implementacji celów publicznych (programów). EUKN: www.eukn.org/poland/polishurbanpolicy/index.html.
13. Są to: Bydgoszcz-Toruń, Kraków, Łódź, Poznań, Śląsk (Katowice, Rybnik, Jastrzębie), Szczecin, Gdańsk/Gdynia/Sopot, Warszawa i Wrocław (patrz Rozdział 1).
14. W okresie programowania 2007-13 dla pierwszych czterech lat obowiązuje reguła N+3, zaś w trzech ostatnich latach – reguła N+2.
15. Przez terytorium Polski przechodzą cztery spośród ogółem dziesięciu paneuropejskich korytarzy transportowych, określonych w latach 1994 i 1997 jako „drogi w Europie Środkowej i Wschodniej wymagające znaczących inwestycji w ciągu nadchodzących dziesięciu - piętnastu lat". W tym celu ustanowiono Zespół Transeuropejskich Sieci Transportowych (ZTST, TEN-T), mający obejmować trasy szybkiego, długodystansowego ruchu dla transportu osób oraz towarów. Następnie, w 2003 roku, określono 30 dodatkowych priorytetowych projektów, przewidzianych do realizacji do 2020 roku, w oparciu o koordynowane unowocześnienia dróg pierwszoplanowych, kolei, lotnisk, portów morskich, wewnętrznych dróg wodnych, portów śródlądowych, a także systemów zarządzania ruchem.

16. Nie bierze się tu pod uwagę faktu, iż dwa województwa mają po dwie stolice: przy czym jedna stanowi siedzibę wojewody, druga zaś – władz regionalnych.
17. SACTRA (1999), Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment, Transport and Economy, DETR, Londyn, w: CEE, Bankwatch Network.
18. Firmy budowlane mają problemy z rekrutacją wykwalifikowanych (85%), lecz także niewykwalifikowanych (27%) pracowników (NBP, 2007).
19. Zbiór adekwatnych przepisów prawnych regulujących kwestię zamówień publicznych, prac budowlanych oraz ochrony środowiska został uproszczony.
20. Strategia Rozwoju Portów Morskich do 2015 roku, opublikowana przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej w sierpniu 2007, stawia sobie za cel poprawę konkurencyjności polskich portów morskich, w oparciu o cztery główne filary: poprawę infrastruktury portowej oraz dostępności portów; rozwój usług oferowanych przez porty morskie; ożywienie współpracy pomiędzy administracją, jednostkami zarządzającymi oraz użytkownikami portów; a także tworzenie wizerunku portów morskich jako ośrodków zrównoważonego rozwoju miast, miejscowości oraz regionów wybrzeża.
21. http://ec.europa.eu/information_society/activities/gothenburg_conference/doc/pdf/brief_poland.pdf.
22. Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty, niezależna polska instytucja regulacyjna, jak dotychczas nie zrealizował powierzonych mu zadań, dopuszczając, by TP S.A. kontynuowała swoje działania monopolistyczne, blokując wejście i rozwój w Polsce operatorów telefonii stacjonarnej i komórkowej (Gorzyński et al., 2006).
23. W ramach programów regionalnych na lata 2004-06 głównymi beneficjentami projektów promujących rozwój społeczeństwa informacyjnego były władze lokalne.
24. Dokument programowy skupiający się na rozwoju społeczeństwa informacyjnego nosi tytuł: „Ukierunkowana strategia na rzecz rozwoju IT w Polsce do 2013 roku oraz długoterminowa prognoza transformacji w kierunku rozwoju społeczeństwa informacyjnego do 2020 roku" oraz „Strategia na rzecz doskonalenia społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 roku".
25. W ramach programu Kapitał Ludzki możliwe jest ubieganie się o dotacje na realizację projektów związanych z rozwojem zasobów ludzkich w regionach, zarządzaniem przemianami ekonomicznymi (wsparcie dla restrukturyzowanych przedsiębiorstw, szkolenia i przekwalifikowanie pracowników), a także transferami wiedzy (w tym także rozwój współpracy pomiędzy placówkami szkolnictwa wyższego i przedsiębiorstwami). Wysiłki w tym kierunku zostaną uzupełnione działaniami służącymi promocji przedsiębiorczości i samozatrudnienia (Background Report, 2007).
26. Takich jak inicjatywa „Internet w szkołach", Internet Education Service (IES), projekt Interszkoła.
27. Inicjatywa Partnerstwa Transferu Wiedzy umożliwia organizacjom dostęp do wyników przełomowych badań naukowych oraz wiedzy najlepszych absolwentów wyższych uczelni.
28. W kwietniu 2008 roku rząd Polski zainicjował w Wielkiej Brytanii kampanię reklamową zachęcającą Polaków do powrotu do kraju. Istnieją dowody na to, że wielu Polaków zdecydowało się na powrót do ojczyzny, co wiąże się także z aktualną słabością brytyjskiego funta.
29. Konieczność wspierania i ulepszania klastrów w Polsce podkreśla dokument strategiczny zatytułowany „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarstw na lata 2007-2013", przyjęty przez Radę Ministrów 4 września 2006 roku, jednak w zakresie praktycznej jego realizacji zrobiono dotychczas niewiele.

30. Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Jyvaskyla, Kuopio, Lahti, Lappeenranta i Vaasa.
31. Pod auspicjami UE i przy pewnym wsparciu ze strony Komisji Europejskiej (np. w ramach programów RIS/RITTS oraz innych inicjatyw) opracowano regionalne strategie innowacji dla blisko 200 regionów Unii. RIS to nie tylko dokument, lecz pewien proces, budujący w regionie konsens. Jego głównym celem jest zachęcenie wszystkich zainteresowanych jednostek i instytucji do współdziałania służącego maksymalizacji „innowacyjności" regionalnej.
32. Mimo iż Mazowieckie pozostaje liderem pod względem innowacyjności, jest to zarazem jedyny region, który nie dopełnił wymogów RIS. Prace nad dokumentem strategicznym są obecnie w końcowej fazie, zaś jego przyjęcia przez wojewódzki sejmik regionalny oczekuje się w pierwszym kwartale 2008 roku. W mazowieckim regionalna strategia innowacji będzie wdrażana poprzez szereg odrębnych programów, takich jak Mazovia Innovator, regionalne ośrodki innowacji, staże innowacyjne oraz program klastrów wspierających rozwój.
33. Do regionu Morza Bałtyckiego należy dziesięć krajów: Dania, Estonia, Finlandia, północne Niemcy, Łotwa, Litwa, Polska, Rosja Norwegia i Szwecja. Jest on światowym liderem pod względem zasięgu telefonii komórkowej i komunikacji internetowej.
34. Ocena programu „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw", realizowanego w latach 2004-06 wskazuje, że pośród beneficjentów tej inicjatywy 90% stanowiły małe i średnie firmy. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wskazuje, że relatywnie najwięcej projektów przyciągnęły regiony: podkarpackie, podlaskie oraz warmińsko-mazurskie. Szacuje się, że ogółem 6 800 przedsiębiorstw skorzystało z inwestycyjnej ulgi podatkowej, zaś 5 2000 wykorzystało usługi doradcze. Patrz: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ocena Postępów Polski w Drodze do Spójności z UE, Raport, Warszawa, sierpień 2007.
35. Aż do pierwszych lat po roku 2000 wpływ Zagranicznych Inwestycji Bezpośrednich na poziom zatrudnienia był ograniczony, jako że wśród tych inwestycji przeważały BIZ typu brownfield (nabycia lub przejęcia na rynku zagranicznym już istniejących przedsiębiorstw) (mechanika, metalurgia, przemysł surowców rolnych) w restrukturyzowanych sektorach przemysłu, z redukcjami w zatrudnieniu.
36. Według badania CIS w latach 1998-2000 współczynnik innowacyjności polskich przedsiębiorstw obniżył się z 37,6% do 16,9%.
37. OECD (2006h). Transformacja gospodarki wiejskiej przyniosła ze sobą przesunięcie politycznego akcentu w kierunku większego uprzywilejowania miejsca kosztem sektora oraz inwestycji kosztem subsydiów.
38. Pod koniec lat 90. mniej niż 20% rolników posiadało rachunki w bankach oraz korzystało z usług bankowych. W 2004 roku prawie 90% posiadało już konta bankowe, które były potrzebne do otrzymania dopłat bezpośrednich oraz innych form pomocy dla lokalnych społeczności.
39. Nastąpił znaczący postęp w zakresie dostępu mieszkańców obszarów wiejskich do komunalnych systemów zaopatrzenia w wodę. Do 2004 roku 2,3 miliona gospodarstw domowych korzystało z komunalnych sieci wodociągowych, lecz do końca tego roku liczba ta wzrosła do 2,7 miliona (NSRO, 2006). Odnotowano też trzykrotny wzrost długości systemów wodociągowych na obszarach wiejskich (w porównaniu z 2,5-krotnym wzrostem w kraju traktowanym jako całość), sześciokrotne powiększenie sieci kanalizacyjnej (w porównaniu z dwukrotnym w skali kraju) oraz czterokrotny wzrost długości instalacji doprowadzających gaz ziemny (również w porównaniu z dwukrotnym wzrostem w skali krajowej). Liczba abonentów telefonicznych na wsi wzrosła sześciokrotnie (w porównaniu z trzykrotnym wzrostem ogólnym).

40. Od 2004 roku Polska korzystała z bezpośrednich dotacji w ramach WPR. Aby lepiej kontrolować dystrybucję funduszy WPR oraz promować proces uczenia się przy wykorzystaniu subsydiów, a także skompensować asymetrie cenowe pomiędzy państwami wschodniej i zachodniej Europy, Komisja Europejska w 2004 roku zdecydowała o alokacji funduszy WPR w nowych państwach członkowskich w wysokości 25% wypłat realizowanych dla dawnych członków UE. Skala wypłat stopniowo wzrasta (w tempie 10% rocznie), przy czym osiągnięcie równości pod tym względem zaplanowano na 2013 rok. Posiadając 2,5 miliona rolników, Polska ma szansę stać się wówczas bardzo istotnym beneficjentem dotacji.
41. Podwoiło to liczbę osób zatrudnionych w rolnictwie oraz obszar ziemi ornej w UE dodając także 100 milionów nowych konsumentów żywności do wewnętrznego rynku.
42. Czystość gleby (pod względem zawartości metali ciężkich), ekstensywne metody uprawy oraz rolnicze wykorzystanie ziemi to kolejne korzyści dla Polski w porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE.
43. Wartość eksportowanych produktów organicznych na przestrzeni ostatnich dziewięciu lat wzrosła dziesięciokrotnie. Światowy rynek mleka w 2006 roku zwiększył się o 5,5%. Szacuje się, że w 2011 roku rynek ten będzie większy o 27,2% w porównaniu z 2006 rokiem.
44. Obecnie polscy rolnicy wykazują wiele poparcia dla przynależności Polski do Unii, choć przed 2004 rokiem to właśnie oni sprzeciwiali się akcesji najbardziej aktywnie. W 1999 roku tylko 23% rolników opowiadało się za integracją, podczas gdy w 2007 roku 73% popierało członkostwo Polski w UE. Uzasadniając to zdecydowane poparcie, rolnicy wspominają o otwarciu granic, możliwości znalezienia pracy za granicą, ogromnym zagranicznym popycie na towary (zwłaszcza ze strony Niemiec), a także o dotacjach unijnych (WPR). Według analiz Marii Halamskiej, 61% badanych ocenia WPR pozytywnie, zastrzegając jednak, że poziom dystrybucji dotacji powinien dorównywać temu przewidzianemu dla UE-15.
45. Według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w 1993 roku usługi turystyczne świadczyło około 1 000 gospodarstw na obszarach wiejskich; w 2000 roku było ich już 11 260. W tym czasie około połowy ogółu stanowiły gospodarstwa agroturystyczne, podczas gdy pozostała połowa prowadziła także działania z zakresu produkcji rolniczej. Najwięcej gospodarstw agroturystycznych znajduje się w województwach małopolskim i warmińsko-mazurskim, a zatem na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych, krajobrazowych i kulturalnych (Banski, 2006).
46. Województwa: podkarpackie, lubelskie, podlaskie oraz warmińsko-mazurskie oraz dodatkowo województwo świętokrzyskie, również zaklasyfikowano do tej grupy.
47. Interreg III wspiera różne programy współpracy transgranicznej.
48. Polityka ta, zainicjowana w 2003 roku, zachęca kraje spoza granic Unii do udziału w partnerstwach, promując poszanowanie wspólnych norm wymiany gospodarczej oraz wartości politycznych w zamian za dotacje europejskie. Cztery europejskie „obszary wolności" (ludzi, towarów, finansów i usług) można przekazać także nowym sąsiadom, pod warunkiem, iż wykażą zaangażowanie na rzecz przyjęcia acuis communautaire.
49. W okresie 2007-13 Unia Europejska wprowadza nowe narzędzie – „instrument sąsiedztwa i partnerstwa", skupiony na 17 krajach graniczących z obszarami Unii i obejmujący alokację 17 miliardów euro.

Aneks 2.A1.

DZIAŁANIA ODPOWIADAJĄCE WYMOGOM „LISBON EARMARKING"

Polityka spójności na lata 2007-13 uważa niżej wymienione działania (pozycje wydatków) za odpowiadające wymogom „Lisbon earmarking", ponieważ można uznać, iż przyczyniają się one do realizacji jednego z 24 priorytetów Strategii Lizbońskiej.*

Badania i rozwój technologii (B+R), innowacja i przedsiębiorczość: działania B+R w ośrodkach badawczych, infrastruktura B+R, transfery technologii pomiędzy średnimi i małymi firmami (SME), wsparcie dla B+R w małych i średnich firmach, zaawansowane usługi wsparcia dla firm, pomoc małym i średnim firmom w zakresie przyjaznych środowisku produktów oraz procesów produkcyjnych, inwestycje w sprzęt związany z obszarem B+R, inne inwestycje w firmach, inne środki stymulujące rozwój obszaru B+R lub przedsiębiorczości w małych i średnich firmach.

Społeczeństwo informacyjne: infrastruktura telekomunikacyjna, sprzęt z zakresu technologii informacyjnej i komunikacji (ICT), usługi i zastosowania na rzecz indywidualnych obywateli i SME, inne środki do wykorzystania ICT przez małe i średnie firmy.

Transport: sieci kolejowe, drogi samochodowe, transport multimodalny, inteligentne systemy transportu, lotniska, porty, śródlądowe szlaki wodne.

Energia: transeuropejskie sieci produkcji i przesyłu energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej; energia ze źródeł odnawialnych; wydajność energetyczna.

Ochrona środowiska: promocja czystego transportu miejskiego.

Zdolności przystosowawcze pracowników i przedsiębiorstw: rozwój systemów i strategii ciągłego kształcenia, projektowanie i upowszechnianie służących wzrostowi produktywności praktyk organizacyjnych.

Poprawa dostępu do zatrudnienia i zrównoważony rozwój: modernizacja i wzmocnienie instytucji rynku pracy, implementacja aktywnych i prewencyjnych środków na rynku pracy, środki zachęcające do wydłużanie kariery zawodowej, wsparcie dla samozatrudnienia, środki służące ograniczeniu dyskryminacji ze względu na płeć na rynku pracy oraz odpowiedniemu wyważeniu życia zawodowego i prywatnego.

Poprawa w zakresie społecznej integracji osób mniej uprzywilejowanych: drogi powrotu do pracy osób niepełnosprawnych, promocja różnorodności w miejscu pracy.

Doskonalenie kapitału ludzkiego: reformy w zakresie systemów szkolnictwa i szkoleń w celu poprawy szans na rynku pracy, środki zachęcające do uczestnictwa w kształceniu osób dorosłych, rozwój studiów podyplomowych oraz promowanie współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi, ośrodkami badawczymi i firmami.

* Patrz EC (2005), lista i bardziej szczegółowy opis 24 priorytetów.
Źródło: Rozporządzenie Rady (WE) 1083/2006, Załącznik IV.

Aneks 2.A2.

TABELA FINANSOWA DLA PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI 2007-13 Z PODZIAŁEM NA PRIORYTETY I ŹRÓDŁA FINANSOWANIA W EURO W CENACH BIEŻĄCYCH

Priorytet	Wkład unijny	Wkład krajowy			Ogółem	Wskaźnik dotacji UE	Dla informacji	
		Ogółem	Krajowy wkład publiczny	Wkład prywatny			Pożyczki EBI	Inne źródła finansowania
	1	2 = 3 + 4	3	4	5 = 1 + 2	6 = 1/5	7	8
I. Zatrudnienie i integracja społeczna	430 260 954	75 928 404	75 928 404	0	506 189 358	0,85	0	0
II. Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnyj-nego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących	661 310 120	116 701 786	116 701 786	0	778 011 906	0,85	0	0
III. Wysoka jakość systemu oświaty	855 300 828	150 935 440	150 935 440	0	1 006 236 268	0,85	0	0
IV. Szkolnictwo wyższe i nauka	816 311 813	144 055 026	144 055 026	0	960 366 839	0,85	0	0
V. Dobre rządzenie	519 225 980	91 628 114	91 628 114	0	610 854 094	0,85	0	0
VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich	1 918 389 821	338 539 380	338 539 380	0	2 256 929 201	0,85	0	0
VII. Promocja integracji społecznej	1 319 970 145	232 935 908	232 935 908	0	1 552 906 053	0,85	0	0
VIII. Regionalne kadry gospodarki	1 350 207 670	238 271 942	238 271 942	0	1 588 479 612	0,85	0	0
IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	1 447 911 629	255 513 817	255 513 817	0	1 703 425 446	0,85	0	0
X. Pomoc techniczna	388 287 040	68 521 242	68 521 242	0	456 808 282	0,85	0	0
Ogółem PO KL	9 707 176 000	1 713 031 059	1 713 031 059	0	11 420 207 059	0,85	0	0

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Aneks 2.A3

PREZENTACJA ZOBOWIĄZAŃ FINANSOWYCH W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO GOSPODARKI INNOWACYJNEJ, 2007-13, W ROZBICIU NA PRIORYTETY I ŹRÓDŁA FINANSOWANIA (CENY BIEŻĄCE W EURO).

Oś priorytetowa	Wkład unijny	Wkład krajowy	Podział udziału krajowego		Finansowanie ogółem	Poziom współfinansowania	Dla informacji	
			Krajowe fundusze publiczne	Krajowe fundusze prywatne [1]			Udział EBI	Inne źródła finansowania
	1	2 = 3 + 4	3	4	5 = 1 + 2	6 =1/5	7	8
1.	1 104 380 000	194 890 589	194 890 589	0	1 299 270 589	0,85		167 293 790
2.	1 104 380 000	194 890 589	194 890 589	0	1 299 270 589	0,85		45 658 132
3.	289 000 000	51 000 000	51 000 000	0	340 000 000	0,85		16 666 667
4.	2 915 254 000	514 456 588	514 456 588	0	3 429 710 588	0,85		1 704 076 303
5.	339 148 000	59 849 647	59 849 647	0	398 997 647	0,85		33 528 997
6.	349 038 080	61 594 955	61 594 955	0	410 633 035	0,85		46 588 927
7.	670 000 000	118 235 294	118 235 294	0	788 235 294	0,85		139 100 346
8.	1 203 485 200	212 379 741	212 379 741	0	1 415 864 941	0,85		266 429 018
9.	280 200 000	49 447 059	49 447 059	0	329 647 059	0,85		0
Ogółem	8 254 885 280	1 456 744 462	1 456 744 462	0	9 711 629 742	0,85		2 419 342 180

1. Ogólnej sumy zaangażowanych funduszy prywatnych dotychczas nie podano, zgodnie z zapisami Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku, w przypadku, gdy pomoc świadczy państwo, udział funduszy strukturalnych oblicza się w odniesieniu do funduszy publicznych.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

ISBN 978-92-64-04926-0
Przeglądy Terytorialne OECD: Polska
© OECD 2008

Rozdział 3

Wykorzystanie polityki rozwoju regionalnego poprzez system wielopoziomowego zarządzania publicznego

Możliwości jakie dają fundusze unijne, powinny zostać wykorzystane w jak największym stopniu, nie tylko w odniesieniu do rozwoju terytorialnego, ale również w perspektywie szerszych zmian w systemie zarządzania publicznego. Wpływ europejskiej polityki spójności na system wielopoziomowego zarządzania w Polsce wykracza daleko poza sam wymiar finansowy. Opracowanie oraz realizacja programów operacyjnych UE – nie tylko programów regionalnych – przyczyniły się do wzmocnienia procesu decentralizacji oraz współpracy z podmiotami prywatnymi i społeczeństwem. Podmioty regionalne i lokalne zaangażowane są w obszerny proces edukacyjny. Aby jeszcze bardziej zwiększyć efektywność polityki rozwoju regionalnego, należy skupić się na trzech podstawowych wyzwaniach, jakie stoją przed systemem zarządzania publicznego: i) wzmocnieniu współpracy pomiędzy poszczególnymi poziomami administracji rządowej oraz współpracy z podmiotami prywatnymi; ii) wzmocnieniu kompetencji administracji lokalnej, aby umożliwić jej opracowywanie, realizację i monitorowanie programów rozwoju; iii) wspieraniu procedury rozliczania z wykonanych obowiązków na wszystkich poziomach administracji rządowej oraz monitorowaniu wykonania strategii regionalnych i sektorowych. Polska powinna również skupić się na opcjach długookresowych, aby po roku 2013, kiedy polskie regiony nie będą już dofinansowywane w takim stopniu jak obecnie, w niektórych dziedzinach lepiej dopasować zakres podziału kompetencji do środków oraz wzmocnić strategiczną rolę regionów. Niniejszy rozdział analizuje zróżnicowane wyzwania, jakie stoją przed systemem zarządzania publicznego, i przedstawia rekomendacje dotyczące strategii.

Wprowadzenie

Możliwości, jakie dają fundusze unijne, powinny zostać wykorzystane w jak największym stopniu, nie tylko w odniesieniu do rozwoju terytorialnego, ale również w perspektywie ogólnych zmian w systemie zarządzania publicznego. Zasady funkcjonowania systemu zarządzania publicznego to klucz do zwiększenia efektywności polityki rozwoju regionalnego. Jak już wspomniano w Rozdziale 2, podstawowym problemem polityki regionalnej jest kwestia wprowadzenia bardziej zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego, z odpowiednią skalą planowania oraz silniejszym kapitałem społecznym, tzn. większą współpracą pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi na poziomie lokalnym. Zarządzanie publiczne powinno skupić się na dwóch problemach: i) wzmocnieniu kompetencji centralnych i lokalnych w zakresie realizowania strategii lokalnej, a nie strategii, która pasuje do wszystkiego; oraz ii) wprowadzeniu długookresowych rozwiązań wykraczających poza sam proces absorpcji środków unijnych. Zmiany w polskim systemie wielopoziomowego zarządzania politycznego powinny wybiegać w przyszłość, jako że po roku 2013 większość regionów w Polsce nie będzie już dofinansowywana środkami z UE w takim stopniu jak obecnie.

Wyzwania, jakie stoją przed polską polityką rozwoju regionalnego, związane z systemem zarządzania, dotyczą trzech podstawowych kwestii: współpracy, kompetencji oraz rozliczania z wykonanych obowiązków:

- ***Wzmocnienie współpracy, zarówno na poziomie rządowym***, samorządowym, jak również pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi. Może to oznaczać konieczność wprowadzenia nowych narzędzi instytucjonalnych, aby usprawnić współpracę pomiędzy gminami, w szczególności na obszarach metropolitalnych, poprawić koordynację na poziomie centralnym oraz w większym stopniu zaangażować podmioty prywatne w proces planowania i monitorowania programów regionalnych. Budowanie kapitału społecznego to zasadniczy warunek usprawnienia realizacji strategii rozwoju regionalnego, tym bardziej że w związku z historycznym dziedzictwem Polski, stopień zaufania społecznego jest niski.

- ***Wzmocnienie kompetencji samorządów lokalnych***. Pod koniec lat 90. w Polsce wprowadzono system wielopoziomowego zarządzania publicznego, w którym województwa odgrywają kluczową rolę w realizacji polityki rozwoju regionalnego. Nadal jednak istnieje potrzeba zarówno bardziej efektywnego przywództwa regionalnego, jak również wyraźnego podziału obowiązków i alokacji budżetów w samorządach lokalnych. Proces realizowania polityki rozwoju regionalnego byłby bardziej elastyczny, gdyby lepiej dostosowano zakres obowiązków do środków. Wymaga to również wzmocnienia kompetencji lokalnych.

- ***Wspieranie procedury rozliczania z wykonanych obowiązków w odniesieniu do polityki rozwoju regionalnego***, na każdym poziomie administracyjnym. Obecny system stał się bardzo skomplikowany – szczególnie w przypadku procedury zarządzania środkami z UE – a podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, nie zawsze jest jasny. Monitorowanie realizacji/wpływu polityki regionalnej stanowi kluczowe narzędzie do wymiany informacji na poszczególnych poziomach administracji, wspierania podmiotów lokalnych w procesie dzielenia się swoją wiedzą oraz budowy zaufania.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Od roku 2004 Polska poczyniła ogromne postępy w zakresie rozwoju infrastruktury monitorującej podejmowane działania, jednak znaczenie tego typu systemów będzie w dużym stopniu zależało od usprawnienia procedury gromadzenia danych, zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym, oraz wykorzystania tego typu informacji w procesie podejmowania decyzji.

Niniejszy rozdział analizuje te zróżnicowane wyzwania. i) Cześć pierwsza skupia się na promowaniu trwałych relacji na poszczególnych poziomach administracji, biorąc pod uwagę fakt, iż środki unijne będą dostępne tylko w określonym czasie. ii) Druga część analizuje potrzebę podjęcia większej współpracy pomiędzy gminami, w szczególności na obszarach metropolitalnych. iii) Część trzecia zwraca uwagę na potrzebę zwiększonej koordynacji działań na poziomie administracji centralnej oraz wzmocnienia lokalnego wymiaru zarówno strategii rozwoju regionalnego, jak i strategii rozwoju obszarów wiejskich. iv) Część czwarta analizuje potrzebę wzmocnienia kompetencji programowych i zarządzających poszczególnych regionów poprzez zwiększenie współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym oraz wzmocnienie publicznych kompetencji lokalnych. v) Na koniec, część piąta analizuje sposoby usprawnienia procedury rozliczania z wykonanych obowiązków i osiągniętych wyników.

1. Polska na drodze do wielopoziomowego zarządzania publicznego w polityce rozwoju regionalnego

Polityka regionalna w Polsce realizowana jest w systemie wielopoziomowego zarządzania publicznego, który rozwinął się w latach 90. Gminy mają szeroki zakres obowiązków oraz dysponują dużym budżetem, a województwa[1] utworzone w roku 1999, coraz częściej odgrywają rolę partnerów strategicznych dla rządu centralnego oraz samorządów lokalnych w procesie decydowania o potrzebach i priorytetach rozwoju lokalnego oraz sposobie wykorzystania środków unijnych. Generalnie uważa się, iż po niecałej dekadzie funkcjonowania, zdecentralizowany system zarządzania odniósł sukces, pomimo nadal istniejących problemów związanych z potrzebą zwiększenia efektywności polityki rozwoju regionalnego. Choć wiele wyzwań dotyczy potrzeby większej współpracy między samorządami lokalnymi, pomiędzy samorządem lokalnym a podmiotami prywatnymi oraz tworzeniem kompetencji lokalnych (na tym skupia się część 3.2 oraz 3.3), niniejsza część koncentruje się na wyzwaniach dotyczących podziału kompetencji na poszczególnych poziomach administracji oraz zdolności fiskalnych umożliwiających realizację strategii rozwoju regionalnego/terytorialnego. Polska rozpoczęła szeroko rozwinięty proces decentralizacji, szczególnie w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Jednak istotne jest, aby Polska skupiła się na rozwiązaniach długookresowych i w niektórych dziedzinach lepiej dopasowała zakres kompetencji do środków oraz w dalszym stopniu wzmacniała strategiczną rolę regionów.

1.1. Długoterminowy proces decentralizacji w Polsce

W latach 90. Polska przeprowadziła szereg reform mających na celu decentralizację, i najprawdopodobniej jest krajem, który w tej dziedzinie zaszedł najdalej w rejonie Europy Środkowej i Wschodniej. Zaczęło się od wprowadzenia autonomii gmin w 1990 roku, co wówczas uważano za symbol demokracji, po czterech dekadach funkcjonowania systemu centralnego w czasach komunistycznych. Gminy odegrały istotną rolę w kształto-

waniu się demokracji w Polsce (Stoker 1991). Posiadają najszerszy zakres obowiązków w zakresie planowania przestrzennego, rozwoju infrastruktury, mieszkalnictwa, świadczeń społecznych oraz szkolnictwa (zobacz aneks 3.A1)[2]. Burmistrzowie wybierani są w sposób bezpośredni, co daje im dużą przejrzystość polityczną. Gminy dzielą się na trzy rodzaje: miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie[3].

Utworzenie w Polsce 16 województw w roku 1999 stanowiło ważny krok w procesie tworzenia systemu wielopoziomowego zarządzania publicznego. Każde województwo posiada sejmik wojewódzki i odpowiada za regionalny rozwój gospodarczy, szkolnictwo wyższe, szpitale oraz funkcje wykraczające poza granice gmin, rynek pracy oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Granice województw nawiązują do podziałów historycznych: są wynikiem endogenicznego procesu zmian instytucjonalnych (Hughes et al., 2003; Świaniewicz, 2004). Okres dziesięciu lat funkcjonowania województw w tej postaci, jako części administracyjnego systemu Polski, oceniany jest pozytywnie. Pomimo, że rola województw w zakresie usług publicznych jest ograniczona (głównie dotyczy szkolnictwa wyższego oraz transportu), ich funkcja strategiczna jest niezmiernie ważna i wciąż zyskuje na znaczeniu w wyniku opracowania strategii rozwoju regionalnego oraz zarządzania coraz większymi środkami unijnymi.

Ramka 3.1. ***Nowe polskie województwa utworzone w roku 1999***

Obecnie Polska posiada trzypoziomowy system zarządzania: 2 478 gmin, w tym 65 na prawach powiatu; 314 powiatów; oraz 16 województw. W okresie komunistycznym istniało 49 mniejszych województw i zmniejszenie tej liczby okazało się konieczne. Głównym problemem była utrata statusu przez poprzednie stolice województw. Konstrukcja nowych regionów była więc sprawą delikatną i zdecydowano się na kilka ustępstw (np. niewielkie województwo opolskie ma zaledwie 1 milion mieszkańców, zostało jednak uznane dzięki mieszkającej tam niezbyt licznej mniejszości niemieckiej). Długo debatowano nad liczbą województw – 12, 16 czy 22. Głównym kryterium, które ostatecznie zostało przyjęte w procesie tworzenia województw, były granice historyczne oraz powiązania funkcjonalne.

W roku 1999 utworzono również 314 powiatów (zostały one zlikwidowane w 1975 roku). W porównaniu z województwami oraz gminami, ich rola i znaczenie są dość ograniczone, gdyż w dużym stopniu finansowane są przez władze centralne. Zakres ich obowiązków obejmuje szkoły średnie, publiczne ośrodki zdrowia, ośrodki opieki społecznej, działalność gospodarczą oraz tworzenie nowych miejsc pracy (urzędy pracy). Na czele powiatu stoi starosta powoływany przez radę powiatu, która wybierana jest na czteroletnią kadencję w wyborach bezpośrednich. Największe gminy (powyżej 100 000 mieszkańców) posiadają również status powiatów i łączą zakres obowiązków powiatów i gmin. Jest to rekompensata dla stolic byłych województw, które utraciły swój status w wyniku reformy z 1999 roku. Generalnie, rola powiatów jest coraz bardziej kwestionowana, gdyż wiele z ich funkcji można przenieść na poziom województw lub gmin. To z kolei, mogłoby się przyczynić do zwiększenia skuteczności procesu decentralizacji.

Reforma polskiego systemu administracyjnego była inspirowana po części systemem francuskim. W związku z tym, instytucjonalne wzorce francuskiego systemu zdecentralizowanego są niezwykle istotne dla Polski, i niniejszy rozdział koncentruje się w szczególności na wzorcach francuskich. Marszałek stoi na czele wojewódzkiego

samorządu lokalnego, a wojewoda reprezentuje interesy państwa (odpowiednik francuskiego „prefekta"). Wojewoda odpowiada za bezpieczeństwo i sprawy obronne, w szczególności za porządek publiczny w sytuacjach kryzysowych, a jako przedstawiciel Skarbu Państwa, jest odpowiedzialny za wykorzystanie funduszy w regionie. Te różne poziomy administracyjne nie stanowią hierarchii: województwa, powiaty i gminy znajdują się na tym samym hierarchicznym poziomie. Państwo odgrywa istotną rolę na poziomie samorządowym poprzez przyznawanie dotacji państwowych oraz kontraktów wojewódzkich. Widoczną różnicą pomiędzy systemem polskim a francuskim jest liczba samorządów lokalnych (we Francji jest 36 000 gmin, a w Polsce tylko około 2 500). Pomimo licznych zmian, jakie zaszły w Polsce w ciągu ostatniego stulecia, liczba gmin pozostała na mniej więcej tym samym poziomie, dzięki czemu nie doszło do rozdrobnienia jurysdykcyjnego, które skomplikowało proces decentralizacji w wielu krajach OECD.

Tabela 3.1. **Organizacja terytorialna w Polsce**

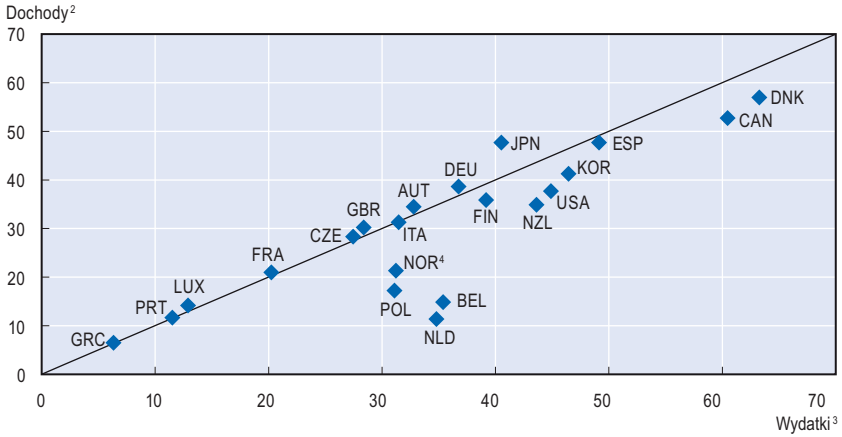
Państwowa administracja terytorialna	Samorządy lokalne
16 urzędów wojewódzkich (prefektur)	16 województw
	314 powiatów
	2478 gmin

Decentralizacja fiskalna: ograniczone dochody województw i powiatów

Reformie z 1999 roku towarzyszył proces przekazywania lokalnym samorządom obowiązków związanych z wydatkami w dziedzinie szkolnictwa, dróg oraz służby zdrowia. Wydatki gmin to najważniejsza część wydatków samorządowych (79%), następne są wydatki powiatów (13%) i województw (7%) (Dexia, 2008). W ciągu ostatnich dziesięciu lat, wydatki samorządowe rosły dwukrotnie szybciej niż ogólna kwota wydatków publicznych. Wynika to głównie z faktu, że samorządy lokalne odpowiadają za szkolnictwo i służbę zdrowia. Udział wydatków samorządowych w ogólnej kwocie wydatków publicznych wynosi nieco ponad 30% i jest zbliżony do Włoch lub Wielkiej Brytanii (zobacz Wykres 3.1.). Biorąc pod uwagę cały sektor samorządowy[4], w roku 2005 wydatki osiągnęły poziom 32 miliardów EUR, co stanowiło 13,2% PKB. Jednak udział samorządów lokalnych w ogólnej kwocie dochodów wynosi nieco poniżej 20% (OECD, Rachunki Narodowe)[5].

Wykres 3.1. **Udział samorządów lokalnych w ogólnych dochodach i wydatkach publicznych (2006)**

Udział w ogólnych dochodach i wydatkach publicznych, 2006[1]



1. lub w ostatnim dostępnym roku: rok 2005 w przypadku Korei, Nowej Zelandii i Polski
2. z wyłączeniem transferów otrzymanych z innych jednostek administracyjnych
3. z wyłączeniem transferów dokonanych na rzecz innych jednostek administracyjnych
4. udział dochodów samorządowych przedstawiony jest jako procent ogólnej sumy dochodów publicznych.

Uwaga: Decentralizacja mierzona jest na podstawie zmian w strukturze udziałów samorządów lokalnych w ogólnych dochodach i wydatkach publicznych.

Źródło: OECD baza danych National Accounts, Statistics Norway, Statistics Canada, US Bureau of Economic Analysis.

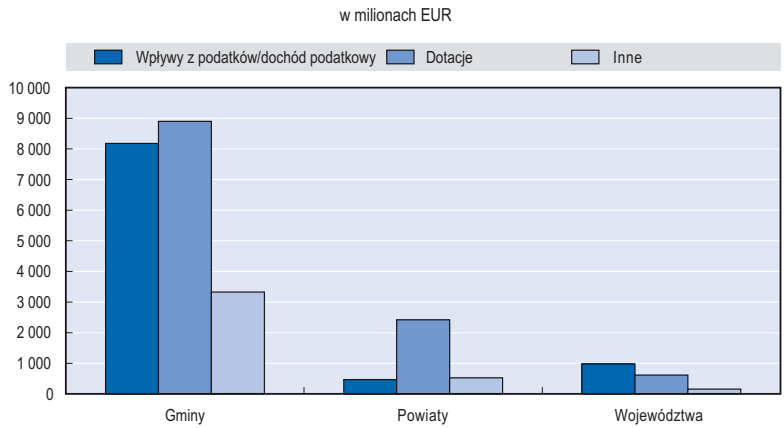
Dochody oraz niezależność fiskalna nowo utworzonych powiatów i województw są nadal ograniczone. Województwa i powiaty uzależnione są głównie od dotacji rządowych. Gminy również w dużym stopniu polegają na systemie dotacji rządowych, ale posiadają większą autonomię podatkową, gdyż mają na przykład dziesięciokrotnie wyższe wpływy z podatków niż województwa (Wykres 3.2.).

- Dotacje. Prawie połowa (47%) dochodów samorządów lokalnych pochodzi z dotacji (w większości są to subwencje ogólne, z czego 32% to dotacje celowe)[6], a wpływy z podatków stanowią 38% dochodów samorządów lokalnych (zobacz aneks 3.A2). W roku 2005 subwencja ogólna wyniosła 8,1 miliarda EUR. Gminy otrzymały 75%, powiaty 21%, a województwa 4%. Jest to podstawowa dotacja dla samorządów lokalnych. Dotacje celowe wyniosły 3,9 miliarda EUR w roku 2005 (32% wszystkich dotacji państwowych), z czego 73% otrzymały gminy, 20% powiaty i 7% województwa (zobacz aneks 3.A4).

- Podatki: W roku 2004 polskie samorządy lokalne otrzymały 11,5% z ogólnych dochodów podatkowych, czyli nieco poniżej średniego poziomu 13,5% w krajach OECD (OECD, 2008a)[7]. Głównym źródłem dochodów gmin są podatki majątkowe oraz wpływy z różnego rodzaju podatków akcyzowych[8]. Wpływy z podatków wspólnych przyniosły samorządom lokalnym 5,7 miliarda EUR, z czego lwią część otrzymały gminy (74,4% dochodów wspólnych). Stanowiło to 51.5% dochodów podatkowych gmin, jak również całkowitą sumę dochodu podatkowego powiatów i województw (zobacz aneks 3.A2).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Wykres 3.2. ***Struktura dochodów samorządowych według rodzaju (2005)***



Źródło: DEXIA, 2008

Pomimo, iż od roku 2004 poziom autonomii fiskalnej w Polsce wzrósł, po reformie lokalnej polityki finansowej (oraz zwiększeniu wpływów z podatków wspólnych przeznaczonych dla powiatów i województw), to zakres autonomii powiatów i województw pozostaje dość ograniczony. System podatkowy w Polsce utrudnia jeszcze fakt, iż składki na ubezpieczenia społeczne zarówno dla pracodawców, jak i pracowników, są bardzo wysokie. Polska ma jeden z najwyższych klinów podatkowych w grupie OECD, pomimo dość niskich stawek podatku od osób fizycznych[9]. Ponadto, system jest w dużej mierze oparty na podatkach konsumpcyjnych, podczas gdy wpływy z podatków od szkód środowiskowych, spadków, i w szczególności majątków, są stosunkowo niewielkie. System podatkowy jako całość, jest jednym z najmniej redystrybucyjnych systemów spośród wszystkich państw OECD (OECD, 2008a).

Ograniczone znaczenie systemu redystrybucji

Podobnie jak wiele państw OECD, Polska stosuje mechanizm wyrównawczy, tzn. transfer środków fiskalnych w ramach różnych jurysdykcji w celu wyrównania dysproporcji spowodowanych nierównymi możliwościami gromadzenia dochodu lub/oraz kosztami usług publicznych (OECD, 2007c).

Znaczenie systemu redystrybucyjnego w procesie przydzielania dotacji jest w Polsce dość ograniczone w porównaniu z takimi krajami jak Dania, Finlandia czy Japonia[10]. Polski mechanizm wyrównawczy jest systemem mieszanym: pomimo, iż opiera się na możliwościach podatkowych, bierze również pod uwagę niektóre wydatki. W roku 2005 dotacja wyrównawcza wyniosła 1,2 miliarda EUR, tj. 4,6% dochodów samorządowych. Formuła ta została zmodyfikowana Ustawą z roku 2004 dla każdego szczebla samorządu lokalnego. Oparta jest głównie na kryteriach dotyczących wpływów podatkowych, liczby mieszkańców i stopy bezrobocia[11]. Pomimo, iż Polski mechanizm wyrównawczy dąży przede wszystkim do wyrównania dochodów, podejmowane są też próby, uwzględniania również potrzeb związanych z wydatkami wynikającymi z kryterium populacyjnego (przy założeniu, że większe miasta świadczą więcej usług, więc ich wydatki są wyższe). System ten uwzględnia również fakt, iż najmniejsze samorządy lokalne (mniej niż 5000 mieszkańców) mogą mieć wyższe koszty jednostkowe różnego rodzaju usług (Świaniewicz, 2004).

Ramka 3.2. ***Mechanizm wyrównawczy w krajach OECD***

Podstawowym założeniem mechanizmu jest zapewnienie przez samorządy lokalne swoim mieszkańcom podobnego zakresu usług publicznych, obciążonych podobnymi podatkami. Fiskalny mechanizm wyrównawczy wydaje się naturalnym elementem towarzyszącym procesowi decentralizacji fiskalnej, jako że ma na celu wyrównanie potencjalnych dysproporcji wynikających z autonomii samorządów. Wiele krajów OECD posiada taki mechanizm wyrównawczy, który wyrównuje zarówno możliwości fiskalne, jak i różnice w kosztach. Rezultaty tego typu mechanizmu uzależnione są od różnych czynników, ale w wielu przypadkach wkład wnoszony przez obszary metropolitalne przewyższa korzyści wynikające z różnicy kosztów.

W krajach OECD fiskalny mechanizm wyrównawczy stanowi ok. 2,3% PKB. W różnych krajach wysokość transferów wyrównawczych wynosi od 0,5% do 3,8% PKB, od 1,2% do 7,2% wydatków rządowych.

Fiskalny mechanizm wyrównawczy spełnia wiele funkcji. Podstawowym założeniem mechanizmu jest zapewnienie mieszkańcom różnych jurysdykcji równości horyzontalnej, tzn. aby na podstawie decyzji lokalnych wszystkie osoby lub firmy w kraju miały dostęp do podobnych usług publicznych, obciążonych podobnymi stawkami podatkowymi. Fiskalny mechanizm wyrównawczy może również korygować zachowania nieefektywne, które powstawałyby w momencie, gdyby gospodarstwa domowe wybierały swoją lokalizację biorąc pod uwagę względy fiskalne, a nie produkcyjne, chociaż sam proces wyrównawczy może ograniczyć mobilność zatrudnienia i stąd wyrównywanie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami. Fiskalny mechanizm wyrównawczy może wreszcie przyczyniać się do większej stabilizacji makroekonomicznej, zabezpieczając poszczególne obszary przed wstrząsami, z którymi mogłyby sobie nie poradzić bez odpowiedniego wsparcia. Procedura wyrównawcza jest pasywną metodą korekty fiskalnej, która nie opiera się na strategii wzrostu lub rozwoju i potrzebuje polityk towarzyszących mających na celu zwiększenie produktywności, jak transportu, działalności badawczej oraz edukacyjnej. Fiskalny mechanizm wyrównawczy ma na celu wyrównanie regionalnych dochodów publicznych, a nie PKB czy dochodów poszczególnych gospodarstw domowych. Tak jak każdy program redystrybucyjny, fiskalny mechanizm wyrównawczy może doprowadzić do powstania potencjalnie niekorzystnych dla samorządów lokalnych bodźców fiskalnych i ekonomicznych.

Źródło: OECD (2007c), Fiscal Equalisation in OECD Countries.

Zainteresowanie systemem redystrybucyjnym nieco wzrosło w momencie wprowadzenia kontraktów wojewódzkich, które biorą pod uwagę kryterium PKB per capita oraz przez sposób dystrybucji środków unijnych od roku 2004. Od 2004 roku, mniej więcej jedna czwarta środków z UE została rozdzielona na podstawie kryterium terytorialnego (23% w latach 2004-06 oraz 25% w latach 2007-13, a 3% na podstawie programu rozwoju Polski wschodniej). Kryterium spójności pełni istotną rolę w procesie terytorialnej dystrybucji środków. Wszystkie województwa otrzymują 80% łącznej kwoty środków według liczby mieszkańców. Pozostałe 20% środków przydzielanych jest tylko tym województwom, gdzie PKB per capita wynosi mniej niż 80% średniej krajowej i gdzie stopa bezrobocia na poziomie powiatów przekracza 150% średniej krajowej.

Pomimo, iż środki unijne pełnią funkcję wyrównawczą, nie do końca wiadomo, czy regiony bogate nie skorzystają więcej na funduszach unijnych niż regiony zapóźnione,

poprzez programy sektorowe. Wynika to stąd, że większość środków unijnych zostało przydzielonych programom sektorowym (75% środków), niezależnie od kryterium terytorialnego. Tak jest w przypadku dotacji na rok 2007-2013, i tak też było w latach 2004-2006, kiedy znaczna część funduszy strukturalnych, oraz cały Fundusz Spójności, realizowane były poprzez programy krajowe. Pełna analiza pierwszego okresu finansowego będzie możliwa dopiero pod koniec 2008 roku, ale analizy przeprowadzone do tej pory pokazują, że województwa wschodnie otrzymały najmniej środków unijnych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w latach 2004-06, gdyż nie zdołały przyciągnąć większej ilości środków unijnych z programów sektorowych.

1.2. Zwiększanie strategicznej roli województw

Pomimo iż województwa mają bardziej ograniczone możliwości fiskalne niż gminy, odgrywają coraz istotniejszą rolę w rozwoju regionalnym, gdyż są podstawowym partnerem rządu centralnego w procesie negocjowania kontraktów wojewódzkich i pełnią coraz ważniejszą rolę w procesie alokacji i zarządzania środkami unijnymi.

Kontrakty wojewódzkie

Kontrakty wojewódzkie zostały wprowadzone w Polsce w 2001 roku i częściowo opierają się na francuskim systemie kontraktów regionalnych. Tego typu kontrakt, to umowa zawarta pomiędzy rządem centralnym a samorządem lokalnym, na mocy którego województwa otrzymują z budżetu krajowego określone środki na inwestycje, między innymi w obszarze infrastruktury drogowej, systemu opieki zdrowotnej, ośrodków edukacyjnych, infrastruktury sportowej, turystyki, rekreacji i kultury. Kontrakty wojewódzkie w roku 2005 przekroczyły sumę 165 milionów EUR w odniesieniu do wszystkich inwestycji. Kontrakty wojewódzkie współfinansowane są przez budżet centralny oraz budżety samorządów lokalnych (Ramka 3.3.). Marszałek decyduje o przyznaniu środków, a wojewoda kontroluje sposób ich wykorzystania.

Ramka 3.3. ***Kontrakty wojewódzkie w Polsce***

Pierwsze kontrakty zawarto w latach 2001-03. Na początku ich podstawowym celem było przygotowanie administracji publicznej do procedury zarządzania funduszami strukturalnymi. Samorządy lokalne musiały zapoznać się z procedurami, dotyczącymi przyjmowania i alokacji środków z programów zewnętrznych.

W 2004 r., kontrakty te traktowane były przez samorządy lokalne jako uzupełnienie inicjatyw podejmowanych w ramach ZPORR, szczególnie w dziedzinach, w których pomoc wspólnotowa była bardziej skomplikowana. Działania podejmowane w ramach kontraktów dotyczyły głównie niewielkich projektów. Kolejny zestaw kontraktów przygotowano na lata 2005-06.

W 2005 r. rząd sfinansował 62% kontraktów wojewódzkich, a samorządy lokalne - 38%. W kontraktach przedstawione są sposoby realizowania inwestycji proponowanych przez województwa i finansowanych z budżetu krajowego. W ramach kontraktów z 2005 r., zrealizowano 786 projektów, w tym 32 wieloletnie inwestycje jednostek samorządu lokalnego.

Źródło: Raport ogólny, 2007.

Generalnie województwa decydują o tym, które projekty będą finansowane w ramach kontraktów wojewódzkich; nie negocjują z rządem centralnym wysokości przyznanych środków. Podział środków na poszczególne województwa opiera się na ustanowionym wcześniej algorytmie[12], który kładzie nacisk na kryterium spójności, biorąc pod uwagę takie czynniki, jak PKB per capita oraz stopę bezrobocia. Marszałek odpowiada za przygotowanie kontraktów wojewódzkich, dzięki czemu odgrywa w województwie strategiczną rolę, jako że większość projektów definiowana jest (i w niektórych przypadkach współfinansowana) przez gminy i powiaty. Marszałkowie wpływają na rozwój terytorialny gmin/powiatów poprzez priorytet, jaki nadają lokalnym projektom w ramach kontraktów, co stanowi formalną podstawę wyboru projektów i ich uszeregowania pod względem ważności. W 2004 r., kontrakty dla wszystkich województw przewidywały około 1500 zadań, w tym 39 inwestycji długookresowych jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrakty wojewódzkie stanowiły podstawę działań operacyjnych strategii rozwoju regionalnego do 2007 r., gdy powstały Regionalne Programy Operacyjne, dofinansowywane środkami unijnymi. Pozytywnym skutkiem kontraktów wojewódzkich było, przygotowanie województw do procedury zarządzania środkami unijnymi i umocnienie ich roli jako partnerów dla samorządów lokalnych (gmin, powiatów), rządu centralnego oraz Komisji Europejskiej. Kontrakty wojewódzkie stanowiły podstawowe narzędzie usprawniania procesu rozliczania województw z wykonanych obowiązków oraz narzędzie edukacyjne dla samorządów lokalnych. Istnieje jednak luka pomiędzy długookresowymi celami strategii rozwoju regionalnego a kontraktami wojewódzkimi, które mają wymiar krótkookresowy (jednoroczny) i bardziej praktyczny. Generalnie, kontrakty skupiały się na inwestycjach w dziedzinie podstawowych usług publicznych, szczególnie w służbie zdrowia i szkolnictwie, a nie na wspieraniu rozwoju gospodarczego (pomoc na rzecz przedsiębiorstw stanowiła zaledwie 10% budżetu kontraktów wojewódzkich w roku 2005). Kontrakty dotyczą głównie małych projektów (których wartość często nie przekracza sumy kilkuset tysięcy złotych). Tendencja ta była szczególnie widoczna w szkolnictwie, gdzie przyznawane sumy często nie przekraczały 10 000 PLN (2 600 EUR). Działania na rzecz rozwoju gospodarczego najczęściej przyjmowały formę regionalnych i lokalnych funduszy pożyczkowych.

Województwa i fundusze unijne

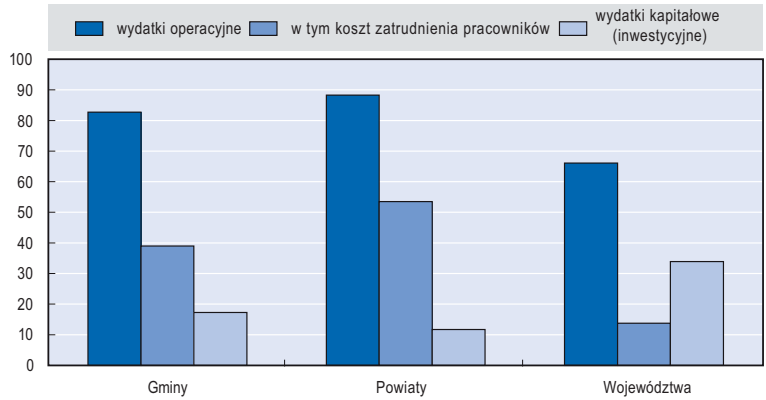
Rola województw zmieniła się w momencie pojawienia się funduszy unijnych. Jak już zostało wyjaśnione, od 2004 r. zdecentralizowano jedną czwartą środków unijnych, a Program Kapitał Ludzki również został częściowo zregionalizowany. Podczas gdy w latach 2004-06 województwa nie odegrały znaczącej roli w procedurze podziału środków, gdyż funkcjonował wówczas jeden zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego w skali krajowej, sytuacja dotycząca lat 2007-13 jest zupełnie inna, ponieważ to samorządy lokalne odpowiadają za przygotowanie oraz realizację regionalnych programów operacyjnych. Na sfinansowanie RPO przeznaczono 16,5 miliarda EUR, co stanowi sześciokrotnie większą sumę niż przewidziana kontraktami wojewódzkimi na bazie rocznej.

W latach 2004-06, pomimo, iż priorytety zostały ustalone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, województwa odegrały istotną rolę przy wyborze projektów, jak również w procesie zarządzania środkami (zobacz część 3.4.). 16 województw otrzymało

4 miliardy EUR w ramach ZPORR (Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego); a województwa (marszałkowie) odgrywają w tym procesie istotną rolę, gdyż biorą udział w ustalaniu priorytetów i selekcji projektów. Województwa były bardzo zaangażowane w proces realizacji polityki rozwoju regionalnego w pierwszym okresie finansowym. Głównym odbiorcą środków unijnych były samorządy lokalne, w szczególności gminy, które w latach 2004-06 otrzymały 44% środków. Ponad dwie trzecie gmin współfinansowało projekty, korzystając z funduszy unijnych.

Fundusze unijne odegrały bardzo ważną rolę w procesie zwiększania inwestycji przez samorządy lokalne. Pomimo iż na początku 2000 r. lokalne nakłady na inwestycje publiczne miały wolniejsze tempo wzrostu niż ogólne wydatki publiczne, napływ środków unijnych po roku 2004 odwrócił tę tendencję. W Polsce, zaledwie 4% wydatków budżetu państwa przeznaczanych jest na inwestycje, podczas gdy 13% wydatków samorządów lokalnych ma charakter kapitałowy, a samorządy realizują ponad 58% wszystkich inwestycji publicznych (DEXIA, 2008)[13]. Około 14% inwestycji samorządowych zrealizowanych w 2005 r. było współfinansowanych ze środków unijnych. Głównym obszarem inwestycji kapitałowych samorządów lokalnych jest transport i komunikacja: stanowią 25% wydatków inwestycyjnych gmin, 47% wydatków powiatów oraz 50% wydatków województw (DEXIA, 2008). Wydatki kapitałowe samorządów lokalnych zapewne wzrosną szybciej w latach 2007-13.

Wykres 3.3. ***Struktura wydatków samorządów lokalnych według rodzaju wydatków (2005) (jako procent wszystkich wydatków)***



Źródło: Ministerstwo Finansów (DEXIA, 2008).

Polityka spójności oraz jej wpływ na system zarządzania publicznego

Wpływ europejskiej polityki spójności na polski system wielopoziomowego zarządzania publicznego wykracza daleko poza sam wymiar finansowy. Europejska polityka spójności stanowi nie tylko źródło dodatkowych funduszy, ale ma również znaczący wpływ na polski system wielopoziomowego zarządzania publicznego. Opracowanie oraz realizacja unijnych programów operacyjnych – nie tylko programów regionalnych – przyczyniła się do powstania dynamicznego procesu decentralizacji oraz większej współpracy z podmiotami prywatnymi oraz społeczeństwem, dzięki czemu podmioty regionalne

i lokalne zyskują dodatkowe kompetencje i angażują się w proces edukacyjny. Polityka spójności ma zatem silny wpływ na proces decentralizacji. W dłuższej perspektywie, polityka spójności może wywołać znaczące zmiany w systemie zarządzania publicznego, wspierając rozwój oraz zmniejszając różnice pomiędzy poszczególnymi regionami.

1.3. Wspieranie trwałego procesu decentralizacji na rzecz większego rozwoju regionalnego

Długookresowe wyzwania dla polskiego systemu wielopoziomowego zarządzania publicznego

Zadanie nie polega na tym, aby jeszcze bardziej pogłębić proces decentralizacji, ale uprościć obecny system oraz zwiększyć jego skuteczność i funkcjonalność. Decentralizacja to proces oparty na ciągłym zdobywaniu doświadczenia i nie jest czymś ustanowionym raz na zawsze. Stałe zmiany są konieczne: relacje pomiędzy poszczególnymi poziomami administracyjnymi muszą ewoluować obok zapisów konstytucyjnych (na przykład w kwestii środków unijnych i kontraktów wojewódzkich). Przygotowanie optymalnej matrycy, która określałaby skalę decentralizacji (lub centralizacji) poszczególnych kompetencji i środków dotyczących każdego rodzaju dóbr publicznych byłoby rozwiązaniem idealnym, ale bardzo skomplikowanym (OECD, 2008b). Poza tym, polityka regionalna nie zakłada konieczności stosowania tych samych rozwiązań czy narzędzi instytucjonalnych dla całego terytorium. Pomimo iż uznano, że Polska dobrze poradziła sobie z procedurą przydzielania odpowiednim poziomom administracyjnym obowiązków dotyczących różnego rodzaju usług (Kopańska i Levitas, Świaniewicz, 2004), podział tych zadań na poszczególne poziomy administracji nie jest do końca jasny, może też doprowadzić do dublowania się obowiązków i dodatkowych kosztów.

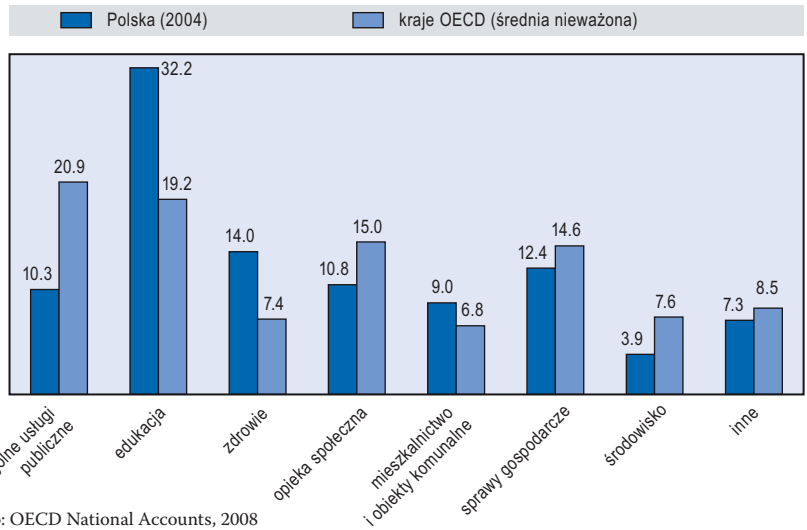
Na przykład, zarówno na poziomie samorządów lokalnych, jak i instytucji państwowych/urzędów wojewódzkich szereg zadań pokrywa się. W szczególności dotyczy to rozwoju obszarów wiejskich, transportu, służby zdrowia i polityki zatrudnienia. i) W przypadku rozwoju obszarów wiejskich, samorządy lokalne posiadają pewien zakres obowiązków, a agencje rolne, niezależne od samorządów lokalnych, odpowiadają za wdrażanie funduszy unijnych związanych z rozwojem obszarów wiejskich: na poziomie lokalnym stanowi to podwójny system w kwestiach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. ii) To samo dotyczy kwestii dróg[14], jako że ich utrzymanie formalnie leży w gestii samorządów lokalnych oraz różnych szczebli administracji państwowej na poziomie urzędów regionalnych i wojewódzkich. Biorąc pod uwagę ogromne nakłady inwestycyjne na infrastrukturę drogową, planowane obecnie w Polsce, oraz ich wysokie koszty operacyjne, niezbędne jest wyjaśnienie tych zróżnicowanych zakresów odpowiedzialności. iii) Istnieje też sztuczny podział w obszarze opieki społecznej/służby zdrowia pomiędzy gminami, powiatami i województwami. iv) W końcu, system rozliczania z zadań w zakresie polityki zatrudnienia pozostaje niejasny. Pomimo utworzenia 16 wojewódzkich urzędów pracy, województwa (urzędy marszałkowskie) przejęły również część obowiązków związanych z systemem stypendialnym oraz systemem szkolenia ustawicznego. Powiaty również posiadają pewien zakres obowiązków związanych z polityką zatrudnienia w postaci powiatowych urzędów pracy. Przyczynia się to do braku spójności pomiędzy poszczególnymi zadaniami w zakresie polityki zatrudnienia na poziomie lokalnym, co może mieć wpływ na skuteczność polityki. Na przykład, na poziomie lokalnym brakuje wielu

informacji na temat mobilności zawodowej, gdyż żaden urząd formalnie nie odpowiada za gromadzenie tego typu danych.

Deficyty budżetowe

Pomimo iż przez następne kilka lat fundusze unijne będą przekazywać samorządom lokalnym dodatkowe znaczące środki, nie stanowi to długookresowego rozwiązania problemu deficytów budżetowych występujących w Polsce na poziomie lokalnym. Należy z dużym wyprzedzeniem opracować rozwiązania na okres po roku 2013, aby usprawnić proces decentralizacji. Wydatki samorządów lokalnych rosły szybciej niż dochody publiczne. Wydatki samorządów są mocno ograniczone i wydaje się, że obowiązki związane z dysponowaniem środkami finansowymi nie są dostosowane do umiejętności efektywnego przydzielenia środków, aby jak najlepiej spełniać potrzeby mieszkańców. Problem deficytów budżetowych dotyczy głównie możliwości samorządów lokalnych w obszarze finansowania służby zdrowia (szczególnie szpitali wojewódzkich)[15] oraz oświaty. Szkolnictwo, to główny składnik wydatków samorządowych, o wiele wyższy niż średnia w krajach OECD, ponieważ zakres obowiązków samorządów lokalnych w tym obszarze jest bardzo szeroki[16]; dotyczy to głównie pensji dla nauczycieli (wypłacanych z dotacji ogólnej budżetu centralnego). Pensje w sektorze oświaty oraz koszty obsługi zadłużenia stanowią 65% wydatków samorządów lokalnych. Kolejne 10% stanowią koszty utrzymania podstawowych instytucji pań-

Wykres 3.4. ***Struktura wydatków samorządów lokalnych według głównych kategorii wydatków, jako procent wszystkich wydatków (2005)***



Źródło: OECD National Accounts, 2008

stwowych (sił zbrojnych, policji, sądów, administracji publicznej). Struktura wydatków lokalnych ogranicza możliwość podejmowania działań na rzecz rozwoju regionalnego.

Problem deficytów budżetowych to szczególne wyzwanie dla gmin i województw. Pomimo iż województwa powinny zajmować się rozwojem gospodarczym regionów, planowaniem przestrzennym oraz transportem publicznym na poziomie województwa,

środki, które otrzymują na te właśnie cele, są bardzo ograniczone, jeśli nie brać pod uwagę środków unijnych. Jest to również spowodowane odpowiedzialnością województw za służbę zdrowia. Wydatki samorządów lokalnych na służbę zdrowia są o wiele wyższe niż średnia w OECD. Usługi zdrowotne finansowane są z centralnego Narodowego Funduszu Zdrowia. Jednak województwa są właścicielami szpitali i poliklinik, które obecnie są bardzo zadłużone i nie ma możliwości finansowania bieżących kosztów tychże placówek. Według niektórych ekspertów, służba zdrowia to obecnie największy problem Polski w zakresie usług publicznych. Nie ma zbyt wielu możliwości realizacji bardziej zaawansowanych strategii rozwoju. Istnieje duża dysproporcja pomiędzy skalą prerogatyw dotyczących realizacji polityki regionalnej a wielkością środków, którymi dysponują wojewódzkie samorządy (Szlachta, 2004).

Gminy również stoją przed dużym wyzwaniem, związanym z możliwościami fiskalnymi, w szczególności w dziedzinie oświaty, mieszkalnictwa i transportu publicznego:

- W przypadku oświaty, problemy dotyczą zarówno gmin miejskich, jak i wiejskich. „Algorytm", wykorzystywany przy podziale środków przekazywanych przez budżet centralny na szkolnictwo, nie bierze pod uwagę potrzeb edukacji przedszkolnej (OECD, 2006), dlatego też wiele gmin wiejskich nie posiada wystarczających środków na budowę przedszkoli, co z kolei powoduje kolejne problemy związane z wynikami nauczania na obszarach wiejskich (Rozdział 2). W ośrodkach miejskich, istnieje ryzyko niedofinansowania niektórych szkół, jako że alokacja dotacji na szkolnictwo nie bierze pod uwagę liczby uczniów, pomimo iż w szkołach miejskich jest trzykrotnie więcej uczniów (Gdański Instytut Gospodarki Rynkowej, 2008).

- W przypadku mieszkalnictwa, gminom brakuje wystarczających środków budżetowych na realizację niezbędnych inwestycji w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego, szczególnie w miastach przemysłowych i miastach średniej wielkości. Wydatki mieszkaniowe są szczególnie wysokie w miastach o rozwiniętym sektorze przemysłowym, gdzie prawie cały obszar mieszkalnictwa jeszcze do niedawna należał do dużych przedsiębiorstw państwowych, a na początku lat 90. został przekazany gminom. Ponieważ wiele tego typu budynków znajduje się w złym stanie, koszty remontów i utrzymania są bardzo wysokie (Kowalczyk, 2003, Bank Światowy). Deficyty budżetowe w sektorze inwestycji mieszkaniowych przyczyniły się do zwiększenia niedoboru mieszkań w Polsce (zobacz Rozdział 2), szacowanego na milion jednostek mieszkaniowych w roku 2002, oraz ograniczyły mobilność zawodową.

- Samorządy lokalne odpowiadają za publiczną komunikację miejską; jednak gminy wykazują tendencję do ograniczania wysokości subwencji na ten cel, co spowodowało w wielu miastach degradację systemu komunikacji publicznej oraz zwiększenie liczby samochodów.

Gminy wiejskie mają szczególny problem w kwestii możliwości fiskalnych, jako że sektor rolniczy objęty jest niższymi stawkami podatkowymi w porównaniu z innymi działami gospodarki, a rolnicy nie płacą podatku dochodowego. Własny dochód gmin wiejskich pochodzi z niewielkiego podatku rolnego (malejącego) oraz podatku dochodowego pracowników administracji publicznej (pracowników gminy oraz nauczycieli). Dlatego też na poziomie lokalnym istnieją duże różnice pomiędzy gminami, które czerpią zyski z podatków, oraz gminami wiejskimi. Dochód publiczny na głowę jednego mieszkańca w woje-

województwie mazowieckim (Warszawa) jest prawie pięciokrotnie wyższy niż w województwie świętokrzyskim (region wschodni), a różnica ta zwiększyła się od roku 1999 (Raport ogólny, 2007). Gminy wiejskie mają problemy z finansowaniem podstawowych usług publicznych, a eksperci przewidują, że w średnim okresie (2010 rok) mogą mieć problem z dofinansowywaniem projektów realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Wspieranie trwałego podziału kompetencji na rzecz usprawnienia procesu rozwoju regionalnego

Aby zwiększyć skuteczność polityki rozwoju regionalnego oraz usprawnić funkcjonowanie wielopoziomowego systemu zarządzania publicznego, należy zająć się następującymi problemami:

- Należy w jasny sposób **określić podział kompetencji pomiędzy województwa, powiaty i gminy**, szczególnie w obszarze oświaty, służby zdrowia i polityki zatrudnienia;
- **Należy zabezpieczyć dodatkowe dochody dla gmin i województw:** i) Województwa: aby zwiększyć możliwości fiskalne województw, należy podnieść udział podatków wspólnych przekazywanych województwom; ii) Gminy: aby zwiększyć dochody gmin, należy stopniowo zwiększać zakres podatku majątkowego. Istnieją dwa sposoby na podniesienie możliwości fiskalnych gmin: a) zmiana systemu podatkowego dla rolników – zwiększyłoby to również mobilność zawodową poza sektor rolniczy; b) zmiana kryteriów przydzielania dotacji oraz inny system finansowania gmin wiejskich, miejskich i mieszanych. Należy jednak uważać, aby nie zmniejszać podatków i nie ograniczać działań na rzecz rozwoju biedniejszych gmin.
- **Wykorzystanie strategicznej roli województw: Wzmocnienie legitymacji politycznej oraz kompetencji województw w procesie arbitrażu.** Strategiczna (i arbitrażowa) rola województw na rzecz rozwoju regionalnego jest dość skomplikowana, jako że województwa nie posiadają wystarczających środków własnych, elastyczności w zarządzaniu budżetem, politycznej przejrzystości i kompetencji wykonawczych w dziedzinie planowania przestrzennego (zobacz Rozdział 2). Często dochodzi do sytuacji konfliktowych pomiędzy województwami (urzędami marszałkowskimi) a dużymi gminami, które dysponują dużo większym budżetem niż województwa. Województwa nie mają wpływu na wydatki wewnątrzregionalne poprzez dokonywanie transferów między różnymi poziomami administracji lokalnej. Każda decyzja dotycząca transferu środków finansowych musi być uzgodniona z Ministerstwem Finansów. Biorąc pod uwagę fakt, że największe różnice występują wewnątrz województw, a nie pomiędzy województwami (co zostało przedstawione w Rozdziale 1), system fiskalny powinien być bardziej elastyczny, aby zaspokoić potrzeby wewnątrzregionalne. Ponadto, marszałkowie nie posiadają zbyt szerokich uprawnień wykonawczych, jako że nie są wybierani w sposób bezpośredni – w przeciwieństwie do burmistrzów. Wybory bezpośrednie zwiększyłyby przejrzystość oraz legitymację urzędu marszałkowskiego.
- **Lepsze wykorzystanie kontraktów w regionalnym rozwoju gospodarczym:** Pomimo iż kontrakty odegrały istotną rolę w procesie edukacyjnym, można je lepiej wykorzystać w perspektywie długookresowej (po roku 2013). Okres obowiązywania kontraktu powinien być dłuższy, aby partnerzy mogli pokonać trudności wynikające z zasady budżetowania rocznego.

Kontrakty powinny skupiać się na aktywnym rozwoju/ konkurencyjności i powinny być negocjowane na zasadzie współpracy między ministerstwami.

- **Ułatwienie realizacji lokalnych inwestycji publicznych.** Obecnie, zakres lokalnych inwestycji publicznych ograniczony jest surowymi zasadami kredytowymi. Kredyty dla samorządów lokalnych oparte są na dwóch podstawowych zasadach: nie można udzielić kredytu, jeśli zwiększyłby on wysokość lokalnego zadłużenia powyżej 60% ogólnej kwoty dochodów rocznych lub, gdy przyszła obsługa zadłużenia przekroczyłaby 15% ogólnej kwoty dochodów rocznych. Jednak, zgodnie z nową Ustawą o finansach publicznych z roku 2005, kredyty związane z dotacjami unijnymi nie są objęte powyższymi przepisami. Zadłużenie samorządów stanowi 2,1% PKB, dużo mniej niż średnia unijna (5,8%). Przepisy kredytowe dotyczące samorządów lokalnych mogą zostać wkrótce zmienione. Projekt ustawy, przedstawiony w kwietniu 2007 r., proponuje zniesienie wspomnianych wyżej przepisów ogólnych: limit kredytowy ustalany byłby na podstawie indywidualnej sytuacji finansowej poszczególnych samorządów lokalnych. Ponadto, przepisy dotyczące zasad współfinansowania oraz zobowiązań długoterminowych, nie pozwalają na elastyczne finansowanie długookresowych inwestycji.

2. Wzmocnienie współpracy na poziomie lokalnym i metropolitalnym

Wzmocnienie współpracy na poziomie lokalnym i metropolitalnym to kluczowy element skutecznej realizacji strategii rozwoju terytorialnego. Jak już wspomniano w Rozdziale 2, obecny brak współpracy pomiędzy gminami znacznie utrudnia czerpanie korzyści z tytułu „ekonomii skali"oraz realizowania odpowiednich lokalnych strategii konkurencyjności. Doświadczenia różnych krajów OECD pokazują, że istnieje szereg opcji, które mogą ułatwić współpracę horyzontalną. Podstawowym kryterium jest to, która z opcji jest bardziej realna w określonym terminie z politycznego punktu widzenia, jako że koordynacja działań samorządów lokalnych jest zawsze delikatną kwestią. Niniejsza część pokazuje, że współpraca pomiędzy gminami, szczególnie na poziomie metropolitalnym, powinna być oparta na konkretnym systemie motywacyjnym oraz zintegrowanym podejściu do planowania przestrzennego, aby nie tylko poprawić jakość usług publicznych, ale również realizować długookresowe strategie konkurencyjności.

2.1. Zachęcanie do współpracy pomiędzy gminami

Realizację polityki rozwoju regionalnego w Polsce utrudnia brak koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu lokalnego, szczególnie w odniesieniu do planowania przestrzennego. Zgodnie z polskim systemem instytucjonalnym, pojedyncza gmina może zablokować projekty związane np. z rozwojem infrastruktury. W większości gmin dominuje podejście indywidualne, które odzwierciedla szczególny rodzaj pojmowania procesu decentralizacji w Polsce. Kultura polityczna przywódców lokalnych charakteryzuje się ogólną niechęcią do współpracy oraz brakiem długookresowej strategicznej wizji rozwoju, która przekraczałaby granice poszczególnych gmin (Dąbrowski, 2007). Ograniczona współpraca pomiędzy gminami oraz brak planowania przestrzennego przyczyniają się do nieodpowiedniej alokacji zbiorowych dóbr i usług, co ma negatywny wpływ na konkurencyjność na poziomie regionalnym lub krajowym. Problemy ze współpracą horyzontalną charakteryzują wszystkie kraje OECD i w ostatnim czasie wiele z nich zdecydowało się na szereg zmian instytucjonalnych, aby usprawnić mechanizmy

koordynacyjne na poziomie lokalnym. Pomimo iż Polska uznała te działania za konieczne, jak dotąd nie wprowadzono konkretnych reform mających na celu usprawnienie współpracy horyzontalnej pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu lokalnego.

Powiaty – funkcjonujące na wyższym poziomie – mogły odegrać bardziej istotną rolę w procesie wzmocnienia współpracy, ale tak się nie stało. Powiaty posiadają dość ograniczony zakres kompetencji i żadnej konkretnej władzy w zakresie planowania przestrzennego. Niektóre powiaty łączą kompetencje gmin i powiatów, dysponując jednym budżetem, co wynika z ustawy o samorządzie powiatowym (1999), na mocy której miasta powyżej 100 000 mieszkańców oraz byłe stolice województw, które utraciły swój status na mocy reformy administracyjnej, zostały przekształcone w powiaty[17]. Jednak obecny podział obowiązków nie pozwala powiatom na funkcjonalne rozwiązanie problemów związanych z transportem miejskim i mieszkalnictwem. Ogólna skuteczność powiatów jest kwestionowana, szczególnie w przypadku tych z nich, które są położone w pobliżu gmin o statusie powiatu (DEXIA, 2008).

Pomimo iż polski system prawny wprowadził zasadę dobrowolności w kwestii współpracy pomiędzy gminami, nie ma w chwili obecnej konkretnych finansowych instrumentów motywacyjnych. Samorządy lokalne mogą współpracować na trzech zasadach: ustanawiając związek, podpisując porozumienie oraz zakładając stowarzyszenie (Ramka 3.4.). Na przykład związki skupiają się głównie na wspólnym świadczeniu usług, jak w przypadku komunikacji miejskiej (tak jest np. na Górnym Śląsku), sieci wodociągowej czy wywozu śmieci (powszechne rozwiązania na obszarach wiejskich); stowarzyszenia współpracują przy budowie infrastruktury użytkowej (np. oczyszczalni wody i ścieków). Pomimo iż 60% gmin zaangażowanych jest w pewien rodzaj współpracy międzygminnej, dobrowolna współpraca pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu lokalnego nie ma w Polsce zbyt długiej tradycji i pozostaje na dość ograniczonym poziomie (Furmankiewicz, 2002).

Duży napływ unijnych funduszy strukturalnych wymaga skutecznej współpracy pomiędzy sąsiadującymi ze sobą gminami. Gminy są największym odbiorcą środków unijnych (w latach 2004-06 otrzymały 44% wszystkich środków z UE). W okresie 2007-13 będą musiały nauczyć się skutecznej współpracy, aby móc realizować jeszcze szerszy zakres działań (od budowy dróg oraz rekonstrukcji zabytków historycznych do zarządzania programami szkoleń zawodowych oraz ustanawiania klastrów technologicznych). Nadal zdarza się, że droga wyremontowana dzięki środkom z funduszy strukturalnych kończy się na granicy pomiędzy gminami (Dąbrowski, 2007). Zmiana tego typu indywidualistycznego podejścia wymaga długookresowego wysiłku, ale jest konieczna, aby móc skutecznie realizować politykę rozwoju regionalnego (Grosse, 2004).

Jakiego typu działania mogą przyczyniać się do wspierania korzyści z tytułu „ekonomii skali"?

Korzyści z tytułu „ekonomii skali" i współpraca horyzontalna powinny być wspierane instrumentami motywacyjnymi lub za pomocą środków przymusu, mających na celu usprawnienie procesu absorpcji środków unijnych, a w szerszej perspektywie, skuteczniejszą realizację polityki rozwoju regionalnego w Polsce.

Ramka 3.4. ***Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu lokalnego w Polsce***

Konstytucja z 1997 roku daje samorządom lokalnym możliwość łączenia sił w procesie realizowania swojej misji. Konkretne przepisy zawarte są w Ustawie o samorządzie lokalnym. Samorządy lokalne mogą współpracować na trzy sposoby:

i) Ustanawiając związek. Związki, to najczęściej stosowana metoda współpracy. Ustanawiane są po to, aby realizować zadania samorządów lokalnych, takie jak dostarczanie oraz uzdatnianie wody, transport publiczny, dystrybucja gazu, telekomunikacja oraz ochrona środowiska. Związek musi przyjąć statut ustanowiony przez uczestniczące w nim rady samorządów lokalnych i zarejestrowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Związek jest podmiotem prawnym i posiada własne prawa. Związki finansowane są ze składek lub dotacji członkowskich oraz z dochodów z prowadzonej działalności. W roku 2006 istniało 280 związków gminnych i 1 związek powiatowy.

ii) Podpisując porozumienie. Gminy decydują o przyznaniu jednej z nich prawa do wykonania konkretnego zadania.

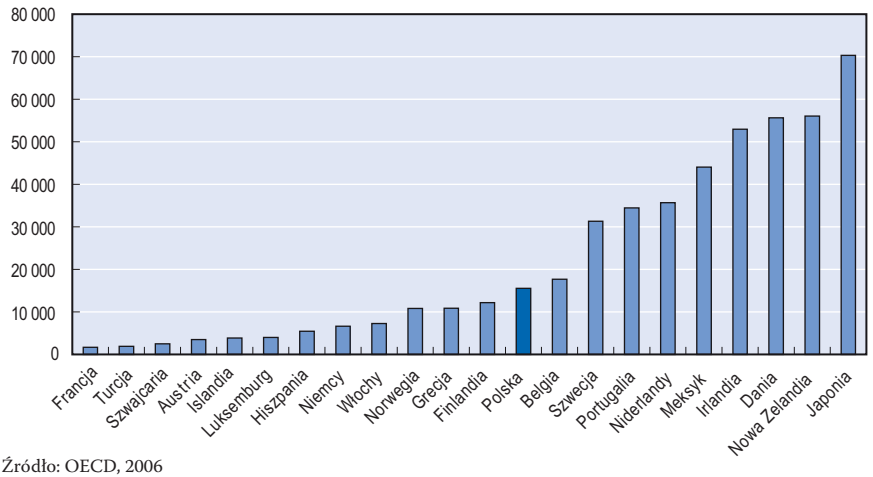
iii) Tworząc stowarzyszenie. Stowarzyszenia działają na podstawie Prawa o stowarzyszeniach z roku 1989 i finansowane są głównie ze składek członkowskich. Ustawa o samorządzie gminnym z roku 1990 pozwala samorządom lokalnym na współpracę i tworzenie stowarzszeń, aby „wspierać projekty samorządów lokalnych lub chronić i promować wspólne interesy". W stowarzyszeniu muszą być co najmniej trzy samorządy lokalne.

Źródło: Dexia, 2007

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że podjęcie współpracy rzadko wynika z inicjatywy oddolnej; kluczową rolę odgrywa władza centralna. W krajach OECD stosowane są dwie metody mające na celu promocję korzyści z tytułu „ekonomii skali": łączenie gmin oraz zawieranie porozumień o współpracy. Proces łączenia gmin ogranicza ryzyko powielania działań oraz usprawnia procedurę rozliczania z wykonanych obowiązków, ale zazwyczaj jest zbyt skomplikowany z politycznego punktu widzenia i w związku z tym trudniejszy[18]. Mechanizmy koordynacyjne pomiędzy gminami często utrudniają procedurę rozliczania z obowiązków, ale są bardziej elastyczne i można je łatwiej dostosować do różnego rodzaju obszarów działania.

W Polsce, proces łączenia gmin nie wydaje się najlepszą opcją. Przez ostanie dwadzieścia lat liczba gmin pozostała na mniej więcej tym samym poziomie (2 452 gminy w 1993 roku, w porównaniu z 2 375 gminami w roku 1975). Średnia wielkość gmin (około 15 500 mieszkańców) nie jest wcale mała w porównaniu z innymi krajami OECD (Wykres 3.6.). Na przykład w porównaniu z Francją czy Republiką Czeską, stosunkowo niewiele jest gmin bardzo małych. Ponadto, polska konstytucja gwarantuje gminom niezależność. Proces łączenia gmin wymagałby czasochłonnych reform konstytucyjnych, podczas gdy absorpcja funduszy unijnych wymaga szybkiego rozwiązania problemów dotyczących współpracy. Proces łączenia gmin nie gwarantuje wreszcie korzyści z tytułu „ekonomii skali", gdyż obszary funkcjonalne mogą się różnić w zależności od rodzaju usługi publicznej (np. system wodociągowy i szkolnictwo).

Wykres 3.5. ***Średnia wielkość gmin w wybranych krajach OECD (w tysiącach mieszkańców)***



Źródło: OECD, 2006

Usprawnienie współpracy może nastąpić wyłącznie przy zaangażowaniu władz centralnych. Podczas gdy w krajach OECD istnieją różne formy współpracy (Ramka 3.5.), władze centralne zapewniają finansowe wsparcie w przypadku współpracy pomiędzy gminami, np. w takich krajach jak Francja czy Norwegia[19]. Francuskie działania, mające na celu promocję współpracy między gminami, są prawdopodobnie najbardziej zaawansowane w grupie krajów OECD, bowiem aż 88% gmin zostało zintegrowanych w postaci struktur międzygminnych (jest to również spowodowane niedużym rozmiarem gmin francuskich). Współpraca między gminami we Francji może stanowić cenne doświadczenie oraz pomoc dla Polski w procesie dostosowywania systemu do własnych potrzeb.

Pomimo iż współpraca między gminami nie jest problemem typowym wyłącznie dla obszarów wiejskich lub miejskich, należy uwzględnić pewne różnice. Szczególne wyzwania stoją przed dużymi polskimi miastami, które napędzają wzrost gospodarczy kraju (Rozdział 1). Być może konieczne okaże się wprowadzenie różnych rozwiązań instytucjonalnych, które uwzględniałyby specyfikę danego miejsca. To co jest odpowiednie dla obszarów miejskich może nie być przydatne w rozproszonych obszarach wiejskich, gdzie procedura świadczenia usług publicznych stanowi istotne narzędzie w realizacji założeń polityki rozwoju regionalnego (np. w Norwegii). Przykład kanadyjskiego regionu Quebeck również świadczy o tym, jak ważne jest stosowanie różnych strategii dla obszarów miejskich i wiejskich[20].

Ramka 3.5. ***Różne formy współpracy w OECD***

Porozumienia o współpracy mogą dotyczyć różnych sytuacji w zależności od kontekstu, w którym są stosowane oraz celów, którym mają służyć. Jedną z możliwych form współpracy jest utworzenie jednofunkcyjnej lub sektorowej instytucji zajmującej się konkretnym rodzajem usług publicznych, mającej na celu zwiększenie koordynacji oraz korzyści z tytułu „ekonomii skali". Tego typu system jest powszechnie stosowany w krajach, gdzie istnieje duża autonomia lokalna (OECD, 2006).

Inną formą współpracy między gminami jest utworzenie instytucji wielofunkcyjnej, która spełnia różne funkcje. Zajmuje się na przykład planowaniem i koordynacją, a czasami również świadczeniem usług publicznych. Instytucje wielofunkcyjne tworzone są przez administrację wyższego szczebla (np. Montreal Community of Montreal) lub na zasadzie dobrowolnej współpracy (np. Greater Vancouver Regional District), czasami z instrumentami motywacyjnymi od administracji wyższego szczebla (np. French Urban and Agglomeration Communities). Niektóre z nich otrzymują dotacje od administracji wyższego szczebla, oraz/lub składki płacone przez członków samorządów lokalnych. Mogą również nakładać swoje własne podatki. Zaletą instytucji wielofunkcyjnych jest to, że zachowują lokalną autonomię, różnorodność oraz specyficzny charakter należących do nich gmin. Jednak ich zasadność może być kwestionowana w momencie, gdy dana instytucja przejmuje coraz więcej obowiązków oraz dochodów fiskalnych. Ponadto, mogą również pojawić się problemy z realizacją zadań w sytuacji, gdy gminy nie są zobowiązane do respektowania podjętych decyzji (OECD, 2006a).

Współpraca horyzontalna w Polsce powinna być traktowana jako narzędzie, które ma na celu usprawnienie procesu tworzenia wspólnej strategicznej wizji dla danego obszaru poprzez stosowanie zintegrowanego podejścia do planowania przestrzennego („terytoria projektowe"), a nie tylko jako sposób na poprawienie efektywności usług publicznych. Dlatego też instytucjonalne mechanizmy współpracy horyzontalnej powinny w szczególności skupiać się na kwestii planowania przestrzennego w Polsce.

Planowanie przestrzenne na obszarach miejskich i wiejskich.

Biorąc pod uwagę fakt, że współpraca horyzontalna sama w sobie nie musi przyczyniać się do stosowania bardziej zintegrowanych metod planowania przestrzennego, kolejnym wyzwaniem jest stworzenie nowych procedur pozwalających na opracowanie strategii konkurencyjności. Pod tym względem, przykład planowania przestrzennego we Francji wydaje się być istotny. We Francji rząd centralny zobowiązał samorządy lokalne do opracowania specjalnego schematu, nazywanego SCOT (Schema de coherence territoriale: Schemat Spójności Terytorialnej) (Ramka 3.6.). SCOT ma na celu zachowanie równowagi pomiędzy procesem odbudowy miast, a peryferiami wiejskimi, zachowanie zróżnicowanych funkcji urbanistycznych i społecznej różnorodności, oraz dążenie do zrównoważonego rozwoju opartego na zasadzie konkurencyjności. Ma również na celu zapewnienie spójności pomiędzy poszczególnymi strategiami sektorowymi (mieszkalnictwo, infrastruktura, mobilność, itd.) poza poziomem danej gminy.

Ramka 3.6. ***Przykład SCOT (Schema de coherence territoriale: Schemat Spójności Terytorialnej) we Francji***

Schematy SCOT opracowywane są przez samorządy lokalne w odniesieniu do danego obszaru funkcjonalnego, a w szczególności w stosunku do obszarów miejskich (tj. swym zakresem obejmują centra miast i ich peryferia). Plany miast (plan local d'urbanisme), plany lokalnej komunikacji miejskiej oraz plany dotyczące mieszkalnictwa powinny być kompatybilne ze SCOT, aby były zgodne z prawem i możliwe do realizacji. SCOT zawiera główne założenia organizacji złożonej z grupy sąsiadujących ze sobą gmin (intercommunalite) na okres 10 lat.
Decyzję o opracowaniu SCOT inicjuje gmina lub związek gmin. Decyzja ta podejmowana jest na mocy uchwały przyjętej przez każdą radę gminy na danym obszarze, liczbą dwóch trzecich głosów. Główna rolę odgrywa związek gmin, a rząd centralny, województwo, powiat, itd., mogą uczestniczyć w opracowaniu schematu. Ponadto, liczy się również opinia władz powiatowych, przewodniczącego Rady Regionalnej (President du conseil regional), przewodniczącego Rady Powiatu (President du conseil departamemental), oraz burmistrzów (Maires) gmin. Po podjęciu odpowiednich kroków w ramach systemu konsultacji społecznych, związek gmin przyjmuje SCOT. SCOT składa się z następujących części: i) części diagnostycznej i raportu orientacyjnego; ii) PADD (Projektu rozwoju oraz zrównoważonego rozwoju).

Polska powinna również stosować bardziej elastyczne metody planowania przestrzennego na obszarach wiejskich, oparte na strategiach terytorialnych wykraczających poza granice administracyjne. Gminy wiejskie powinny podjąć bliższą współpracę na szczeblu lokalnym, aby osiągnąć większą sprawności dzięki temu efektywniej świadczyć usługi publiczne oraz odgrywać bardziej znaczącą rolę w lokalnym rozwoju gospodarczym poprzez wymianę informacji, dzielenie się odpowiedzialnością za niektóre inwestycje i programy oraz prowadzenie spraw wykraczających poza obszar danego terytorium (OECD, 2006i).

Proces zdobywania środków oraz dążenie do osiągnięcia korzyści z tytułu „ekonomii skali" wymaga odpowiedniej organizacji przestrzennej, która nadaje sens małym regionom funkcjonalnym, zazwyczaj skoncentrowanym wokół jednego lub dwóch mniejszych bądź średnich miast. Wiele krajów OECD zorganizowało tego typu grupy gmin wiejskich, różniące się w zależności od systemu. Poprzez połączenie gmin wiejskich, główne miasto często pełni funkcję centrum usług publicznych i prywatnych dla całego regionu (usług społecznych; czasami znajduje się tam szpital, bank), stanowiąc przy tym istotne źródło zatrudnienia. W sytuacji optymalnej, tego typu centrum posiada odpowiednie połączenia z krajową siecią komunikacyjną. Przykład Irlandii, Francji lub Meksyku może stanowić dla Polski źródło inspiracji do wprowadzenia zmian. Irlandzka Strategia Przestrzenna definiuje tego typu wiejskie centra jako główny element działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i łączy je na poziomie regionalnym poprzez rozwój infrastruktury z miastami „Bramami", z którymi centra wiejskie powinny być odpowiednio połączone (OECD, 2006h). Francuskie „Pays" zostały zorganizowane w taki sposób, aby zgodnie

z ustanowionymi wytycznymi małe terytoria mogły funkcjonować według zasad logiki ekonomicznej, szczególnie w kwestii zatrudnienia[21]. W Meksyku, mikroregiony wiejskie tworzone są na podstawie inicjatywy odgórnej opartej na wskaźnikach społeczno-ekonomicznych oraz innego rodzaju wskaźnikach przestrzennych poprzez wykorzystanie Systemów Informacji Geograficznej.

2.2. Dążenie do rządów metropolitalnych w Polsce.

Współpraca na dużych obszarach miejskich/metropolitalnych (w Polsce są to obszary powyżej 500 000 mieszkańców)[22], wymaga podjęcia bardziej aktywnych działań. Pomimo iż udział dużych obszarów miejskich w krajowym wzroście gospodarczym został potwierdzony w polskich NSRO, nie opracowano żadnej konkretnej strategii (zobacz Rozdział 2). Istnieją pewne oddolne inicjatywy w zakresie współpracy, ale władza centralna powinna odgrywać w tej kwestii kluczową rolę. Czy to w odniesieniu do procesu łączenia gmin, czy tworzenia sektorowych lub wielosektorowych instytucji koordynujących lub też władz metropolitalnych, rzadko kiedy w krajach OECD reformy w zakresie zarządzania metropolitalnego wynikały wyłącznie z inicjatyw oddolnych. Rząd centralny odgrywał w tej kwestii rolę przywódczą, decydując o wprowadzeniu danej reformy lub zachęcając do jej wprowadzenia, w przekonaniu, że tworzenie władz metropolitalnych jest konieczne do dalszego rozwoju miast, a co za tym idzie rozwoju całego kraju (OECD, 2006a).

Ustawa o planowaniu metropolitalnym zawierająca fiskalne instrumenty motywacyjne mogłaby stanowić dla dużych obszarów miejskich elastyczne narzędzie instytucjonalne do podjęcia współpracy na poziomie funkcjonalnym. Od początku lat 90. odbyło się w Polsce kilka dyskusji na powyższy temat, jednak nie przyjęto żadnych konkretnych instrumentów motywacyjnych, które miałyby na celu wzmocnienie współpracy. Stanowi to również przykład, jak silny jest opór gmin, szczególnie tych położonych w pobliżu miejskich powiatów, które boją się utracić swoją autonomię. Ostatnio odbyły się dyskusje na temat utworzenia „powiatów metropolitalnych". Wraz z postępem prac nad krajowym planem podziału na strefy, podjęto pewne działania dotyczące planowania miejskiego/metropolitalnego, jednak na razie bez żadnych zmian legislacyjnych. Do połowy 2008 r. powinna zostać opracowana nowa strategia rozwoju przestrzennego. Ponadto, dostępność środków unijnych może zostać uwarunkowana podjęciem większej współpracy, szczególnie w zakresie komunikacji i środowiska.

Wiele krajów OECD opracowało konkretne instrumenty motywacyjne mające na celu wzmocnienie współpracy metropolitalnej, wskazując przy tym, iż nie ma najlepszego rozwiązania lub takiego, które pasowałoby do wszystkich sytuacji (Ramka 3.7.). Centralnie zinstytucjonalizowane reformy systemu zarządzania metropolitalnego zazwyczaj wprowadzane są w oparciu o przepisy prawa krajowego, co stanowi podstawę prawną dla całego procesu. Jednak w przypadku braku jakichkolwiek instrumentów motywacyjnych oraz przywództwa, same przepisy rzadko kiedy prowadzą do praktycznych reform (OECD, 2006a). Eksperyment francuski sprawdził się lepiej niż propozycja włoska, ponieważ przepisy przewidywały konkretne instrumenty motywacyjne dla współpracy pomiędzy gminami. Podczas gdy we Włoszech proces tworzenia miast metropolitalnych (Citta Metropolitana) był dobrowolny i w praktyce nie został zrealizowany, we Francji pewne uprawnienia (obowiązkowe i dobrowolne) zostały przekazane władzom ponadgminnym, wspólnotom miejskim lub wspólnotom aglomeracyjnym.

Ramka 3.7. ***Różne formy zarządzania metropolitalnego w krajach OECD***

Wiele miast skupiło się na dobrowolnych instrumentach na rzecz koordynacji i współpracy. Nawet w nielicznych przypadkach silnego zarządzania metropolitalnego poprzez rządy metropolitalne lub połączone miasta, istniały również inne formy rozwiązań sieciowych. W kategorii skuteczności działań, mechanizm współpracy może wydawać się mniej skuteczny niż organ administracyjny finansowany we własnym zakresie oraz wybierany w sposób bezpośredni. Jednak mechanizm ten ma swoje zalety, przyczyniając się do zwiększenia komunikacji i ograniczenia tendencji biurokratycznych.

Nowe formy zarządzania metropolitalnego, w tym reforma tradycyjnych struktur instytucjonalnych oraz finansowych na głównych centrach miejskich, są trudnym zadaniem. Stwarzają bowiem problemy związane z rolą oraz zakresem obowiązków poszczególnych szczebli administracji funkcjonujących na obszarach metropolitalnych, koordynacją międzyrządową oraz nową formą relacji z sektorem prywatnym i społeczeństwem. W tym kontekście, duży nacisk położony jest na stworzenie odpowiedniej formuły, która mogłaby stanowić odpowiedź na powszechne już wyzwania metropolitalne. Dyskusja na temat tego, w jaki sposób efektywniej zarządzać obszarami metropolitalnymi, dotyczy głównie różnego rodzaju modeli, od stosunkowo „trudnych" do stosunkowo „łatwych", w odniesieniu do zakresu reform, których wymagają.

i) Model stosunkowo trudny, to model funkcjonalny, który przewiduje, że struktury zarządzania powinny zostać przekształcone w taki sposób, aby pasowały lub dostosowały się do funkcjonalnego obszaru gospodarczego danego rejonu metropolitalnego. Przykładem może być utworzenie rządu metropolitalnego lub połączenie gmin.

ii) Pośrodku znajduje się szereg form współpracy opartych na ustanowieniu wspólnych władz międzygminnych, najczęściej w sposób dobrowolny, na przykład instytucji sektorowych lub wielosektorowych, które skupiają się głównie na takich dziedzinach jak transport, planowanie urbanistyczne lub rozwój gospodarczy (czasami na zasadzie tymczasowej).

iii) Model łatwy, to nieformalne instytucje koordynujące, jak na przykład platformy, stowarzyszenia lub towarzystwa planowania strategicznego, często oparte na istniejącej już sieci podmiotów, niekoniecznie trzymając się granic terytorialnych. Model ten przewiduje również rozwiązania czysto fiskalne, jak na przykład mechanizmy wyrównawcze oraz wspólne podstawy opodatkowania, które mają na celu wyrównywanie dysproporcji fiskalnych oraz terytorialnych na danym obszarze, jak również partnerstwo publiczno-prywatne oraz usługi kontraktowe.

Źródło: OECD, 2006a.

Francuski rząd centralny oferował zainteresowanym gminom dotację motywacyjną jako dodatek do istniejących już dotacji. Jednak jednym z warunków było to, że gminy musiały zgodzić się na wprowadzenie własnego systemu podatków od przedsiębiorstw na swoim obszarze (podatek od przedsiębiorstw jest podstawowym podatkiem lokalnym we Francji) (OECD, 2006a).

Polska mogłaby czerpać inspiracje z francuskich communautes d'agglomeration, które stwarzają możliwości wzmocnienia współpracy horyzontalnej pomiędzy gminami, jak również usprawnienia współpracy wertykalnej z rządem centralnym (Ramka 3.8.). Pomimo iż istnieją pewne problemy (jak na przykład niejasne mechanizmy rozliczania z obowiązków oraz konflikty dotyczące politycznego przywództwa w communautes), communautes d'agglomeration stanowią cenne narzędzie wspierania strategii rozwoju terytorialnego oraz realizowania strategicznego planowania przestrzennego.

Przypadek Warszawy

Niniejszy raport nie ma na celu szczegółowej analizy różnego rodzaju projektów w zakresie współpracy na poziomie metropolitalnym w Polsce, jednak przypadek Warszawy wymaga szczególnej uwagi. Pomimo iż Warszawa jest głównym motorem napędzającym wzrost gospodarczy w Polsce (zobacz Rozdział 1), wydaje się, że potencjał tego obszaru metropolitalnego nie jest w pełni wykorzystany. Warszawa posiada specyficzną organizację instytucjonalną: w 2002 r. utworzony został pojedynczy podmiot, który połączył gminy i powiat. Obecnie, prezydent Warszawy wybierany jest w sposób bezpośredni. Reformy idą w dobrym kierunku, jednak funkcjonalny obszar Warszawy powinien otrzymać więcej wsparcia. Szacuje się, że warszawski obszar funkcjonalny (składający się z około stu gmin) w praktyce mógłby być większy niż na obecnym poziomie 2,2 miliona mieszkańców. Gęstość sieci mieszkaniowej jest dość niska w porównaniu z innymi stolicami krajów OECD, i cały czas maleje. Szczególnie prawy brzeg Wisły posiada niewykorzystany potencjał rozwoju mieszkalnictwa, co wskazuje, iż jest miejsce na dalszą współpracę pomiędzy sąsiadującymi gminami. Polityka metropolitalna ułatwia również realizację strategii na rzecz ochrony środowiska, na przykład w celu podjęcia koniecznych inwestycji dotyczących uzdatniania wody.

Ponadto, większa współpraca pomiędzy Warszawą i Łodzią (które mają łącznie 4 miliony mieszkańców) jest istotna z punktu widzenia długookresowej strategii konkurencyjności obydwu miast. Współpraca pomiędzy tymi dwoma miastami (największymi miastami w Polsce) i dwoma województwami jest dotychczas bardzo ograniczona. Uruchomienie ekspresowego połączenia kolejowego pomiędzy tymi dwoma ośrodkami powinno zmniejszyć czas dojazdu z 2 godzin do 40 minut do roku 2011. Autostrada A2, która będzie łączyła Warszawę z Poznaniem (i Berlinem) będzie przebiegała przez Łódź. Dlatego też, bardzo ważne jest opracowanie długookresowych strategii rozwoju tego dużego centrum miejskiego, które mogłoby zyskać status silnego centrum gospodarczego w Europie Środkowej i Wschodniej, o uzupełniających się specjalizacjach i funkcjach. Bardziej efektywna koordynacja pozwoliłaby również na lepsze wykorzystanie walorów przyrodniczych i kulturowych na obszarze pomiędzy Łodzią a Warszawą (Łowicz, Arkadia, Nieborów, Żelazowa Wola) (Markowski, 2008). Współpraca powinna zapewniać korzyści obydwu miastom, a nie tylko stwarzać w Łodzi dodatkowe możliwości mieszkaniowe dla Warszawy. Nie jest to kwestia, która dotyczy wyłącznie samorządu lokalnego; wykorzystanie głównego bieguna wzrostu gospodarczego kraju jest sprawą narodową i stanowi kluczowy priorytet planowania strategicznego na następne kilka lat.

Ramka 3.8. ***Francuskie contrat d'agglomeration***

Francja to jeden z tych krajów OECD, które zajęły najbardziej jednolite stanowisko w kwestii tworzenia konkretnych układów instytucjonalnych w obszarach metropolitalnych. Proces ten przyśpieszył od roku 1999, kiedy rząd centralny ustanowił władze metropolitalne w 150 największych obszarach miejskich. Poza utworzeniem communautes urbaines oraz communautes d'agglomeration, rząd centralny opracował szczegółowe zasady, które miasta zobowiązane są przyjąć oraz projekty, które muszą zrealizować, w zamian za dotacje rządowe. Zasady te zostały określone w dwóch ustawach: Ustawie o krajowym planowaniu terytorialnym oraz Ustawie o współpracy pomiędzy gminami, z roku 1999.

Na mocy powyższych ustaw, communautes urbaines oraz communautes d'agglomeration muszą przyjąć tak zwany projekt terytorialny. Projekt ten to 5-10 letni plan dotyczący infrastruktury, rozwoju gospodarczego, mieszkalnictwa, kultury, środowiska, itd. na poziomie metropolitalnym. Jednak projekt to nie tylko sam plan, jako że określa kwotę środków finansowych oraz wszystkie działania, które należy podjąć, aby zrealizować założenia planu. Po zatwierdzeniu przez radę communaute, projekt jest omawiany z rządem centralnym. Po zatwierdzeniu przez rząd centralny, zostaje podpisane porozumienie pomiędzy rządem a communaute zwane contrat d'agglomeration.

Porozumienie gwarantuje, że rząd centralny sfinansuje część działań określonych w projekcie terytorialnym (dochodzi więc do negocjacji pomiędzy rządem a communaute w kwestii finansowania). Ponadto, prawo przewiduje, iż contrat d'agglomeration musi zostać podpisany również przez radę regionalną. Oznacza to, że działania określone w contrat d'agglomeration będą również finansowane przez region, i w związku z tym będą stanowić część contrat de Plan, szerszego pięcioletniego porozumienia podpisanego pomiędzy rządem centralnym a regionem. Oznacza to również, że do generalnego budżetu projektu terytorialnego napłyną środki z unijnych funduszy strukturalnych.

Na przykład, contrat d'agglomeration w Bordeaux wynosi 1,2 miliarda EUR na okres siedmiu lat. Został podpisany przez communaute urbaine w Bordeaux (CUB), radę departamentu Gironde, miasto Bordeaux, radę regionalną Aquitaine oraz przedstawicieli rządu centralnego (prefekta regionalnego). Wkład rządu centralnego stanowi 17% wszystkich środków, CUB 36%, a rady regionalnej 15%. Poza tym środki przekazuje również UE, Departament Gironde, gminy oraz instytucje publiczne, jak na przykład Koleje Narodowe (SNCF) lub Narodowe Centrum Aeronautyki (CNES).

Tabela 3.2. **Główne cele wybranych porozumień na rzecz współpracy metropolitalnej**

	Wspólna podstawa opodatkowania oraz dotacje redystrybucyjne	Nieformalne sieci współpracy (stowarzyszenie/platforma/ konferencje metropolitalne)	Instytucja/agencja metropolitalna		Zarząd metropolitalny	Połączenie
			Jednofunkcyjna	Wielofunkcyjna		
Przykłady	Minneapolis Saint-Paul Powiat Stockholm Niektóre gminy w obrębie Paryża Ile-de-France Busan/Seoul	Regio Randstad (Platforma) Miejski Obszar Lyon, Rada Sztokholmu, Malar Region, Regional Conference (Rhin-Rhur)	Wiele miast amerykańskich Mexico City (duża liczba agencji sektorowych) Agencja transportu w Atenach	Montreal metropolitan Community, Greater Vancouver District, Communaute d'agglomeration we Francji	Greater London Authority Stuttgard Verband Association Portland Communidad de Madrit Region Ile-de-France (Paryż)	Montreal, Toronto Busan/Seoul w latach 50-tych Madryd w latach 60. Melbourne w latach 90.
Granice administracyjne	Bez zmian	Bez zmian	Możliwe utworzenie nowego poziomu		Bazują na poziomie regionalnym lub tworzony jest nowy poziom regionalny z wybieranym organem	Likwidacja gmin. Możliwe utworzenie jednostek sub-lokalnych
Korzyści skali (oszczędność kosztów)	Nie	Nie	Tylko dla jednego rodzaju usług publicznych	Tylko dla kilku rodzajów usług publicznych	Tylko dla kilku rodzajów usług publicznych Przewidywane	Przewidywane
Podział usług publicznych	W ograniczonym stopniu	Nie	Tak, ale tylko dla jednego rodzaju usług publicznych	Tak, ale tylko dla kilku rodzajów usług publicznych	Tak, ale tylko dla kilku rodzajów usług publicznych	Powszechny
Konkretne zalety	Zmniejszenie różnic fiskalnych Wciąż możliwa różnorodność	Duża elastyczność. Może dostarczyć bodźców do dalszej współpracy Słabe możliwości realizacyjne	Oszczędność kosztów dla konkretnej usługi publicznej Lepsze zarządzanie funkcją metropolitalną	Tak jak w przypadku inst. jedno-funkcyjnych + integracja i koordynacja strategii sektorowych	Integracja i koordynacja niektórych strategii sektorowych Lepsze wyrównanie kosztów Silniejsza władza polityczne	Brak różnic fiskalnych Jedno centrum decyzyjne
Konkretne wady	Oddzielenie kosztów i zysków z lokalnych usług publicznych	Nie zajmują się kwestią terytorialnego efektu rozproszenia /negatywnego wpływu z zewnątrz/ równości	Powstanie sektorowych okręgów wyborczych	Problemy z finansowaniem i uzasadnieniem prawnym	Koszty demokratyczne?	Brak kreatywnej różnorodności Koszty demokratyczne?
Długookresowa wizja strategiczna	Nie	Tak, w wielu przypadkach	Tak, w wielu przypadkach dla agencji rozwoju gospodarczego. Ryzyko braku wielosektorowych aspektów lub rozwoju urbanistycznego	Tylko w niektórych przypadkach	Tak, to zależy od granic administracyjnych nowej struktury	Tak, to zależy od granic administracyjnych nowej struktury

Uwaga: Powyższa tabela przedstawia omówione powyżej typowe układy zarządzania metropolitalnego według różnych celów, które wymagają podjęcia współpracy horyzontalnej. Powyższa typologia nie jest wyczerpująca. Poszczególne opcje nie wykluczają się wzajemnie, niektóre obszary metropolitalne łączą szereg opcji (np. w Montrealu połączono 27 gmin, a na szerszym poziomie metropolitalnym utworzono wielosektorową agencję).
Źródło: OECD (2006a), Competitive Cities in the Global Economy

3. W kierunku zintegrowanej polityki terytorialnej na poziomie centralnym

Oprócz lepszej koordynacji pomiędzy samorządami lokalnymi, która ma na celu osiągnięcie optymalnej skali rozwoju terytorialnego, ważne jest również, aby centralne strategie rozwoju regionalnego miały wymiar terytorialny. Istnieje pięć podstawowych czynników, które przyczyniają się do powstania zintegrowanego podejścia terytorialnego do polityki regionalnej na poziomie centralnym: i) wysoki poziom przejrzystości/ i ścisłe przestrzeganie prac oraz zobowiązań długookresowych; ii) skuteczne mechanizmy koordynujące działania poszczególnych ministerstw; iii) odpowiednia koordynacja strategii rozwoju regionalnego i obszarów wiejskich (które traktowane są oddzielnie w ramach polityki spójności oraz WPR); iv) wspieranie na poziomie centralnym strategii lokalnych, a nie strategii, które pasują do wszystkich sytuacji; v) zaangażowanie podmiotów lokalnych w proces tworzenia strategii lokalnej. Pomimo że Polska poczyniła duże postępy w odniesieniu do pierwszych dwóch czynników, pozostałe trzy nadal sprawiają dużo trudności, szczególnie proces koordynacji strategii rozwoju regionalnego i obszarów wiejskich oraz potrzeba wzmocnienia lokalnego wymiaru polityki centralnej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powinno cały czas zachęcać do podejmowania zróżnicowanych strategii regionalnych dostosowanych do konkretnego miejsca, za pomocą odpowiednich instrumentów motywacyjnych, a nie strategii, które pasują do wszystkich sytuacji. Niniejsza część raportu analizuje powyższe problemy i przedstawia sposoby ich rozwiązywania stosowane przez niektóre kraje OECD.

3.1. Ścisłe przestrzeganie planu prac i realizacji zobowiązań długookresowych

Wysoki poziom przejrzystości i pierwszeństwo dla programu politycznego oraz terminowej realizacji długookresowych zobowiązań politycznych i budżetowych są niezbędne w procesie realizowania polityki rozwoju regionalnego. W przypadku braku silnego politycznego przywództwa, polityka regionalna może cierpieć z powodu nieodpowiedniej koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi ministerstwami, które zajmują się dysponowaniem środków, jak ministerstwa rolnictwa lub transportu oraz z powodu niewielkiego zainteresowania kwestią alokacji budżetu ze strony Ministerstwa Finansów. Proces opracowywania oraz realizacji polityki regionalnej wymaga również arbitra na najwyższym poziomie wykonawczym, który pełniłby funkcję rozjemczą w zakresie różnych założeń i priorytetów strategii, która z natury jest strategią międzysektorową.

Polska czerpie korzyści z politycznego zaangażowania w kwestię rozwoju regionalnego, częściowo wynikającego z dużego napływu środków unijnych na rzecz rozwoju strategii spójności i obszarów wiejskich. Rozwój regionalny stanowi główne założenie strategiczne obecnego rządu polskiego. Z instytucjonalnego punktu widzenia, polityka rozwoju regionalnego zyskała uznanie w momencie utworzenia w roku 2005 Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR). Polska jest jednym z nielicznych krajów OECD, które utworzyły tego typu ministerstwo (Ramka 3.10). Pomimo iż głównym założeniem ministerstwa jest pełnienie funkcji koordynacyjnej w procesie zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi[23], usprawnia również koordynację pomiędzy poszczególnymi ministerstwami w kwestiach dotyczących rozwoju regionalnego oraz przyczynia się do stosowania podejścia wielosektorowego. Podkreśla znaczenie strategii rozwoju regionalnego, która stanowi kluczowy priorytet w agendzie politycznej i dba o to, aby polityka regionalna była traktowana jak polityka strukturalna sama w sobie, a nie jedynie uzupełnienie strategii sektorowych.

Ramka 3.9. ***Koordynacja polityki rozwoju regionalnego w krajach OECD: różne modele***

W krajach OECD stosowane są zróżnicowane modele mające na celu usprawnienie koordynacji polityki terytorialnej na poziomie krajowym. Zakres stosowanych instrumentów obejmuje instytucje odpowiadające za koordynowanie działań ministerstw sektorowych, jak również pełnoprawne ministerstwa posiadające szeroki zakres obowiązków i uprawnień, które obejmują zazwyczaj oddzielne sektory. Najprostszym i najczęściej stosowanym instrumentem jest koordynowanie działań w ramach komitetów oraz komisji międzyresortowych. Niektóre struktury koordynujące są dość nieformalne, inne bardziej sformalizowane. Na przykład w Austrii stosuje się nieformalne podejście, które kładzie nacisk na budowanie konsensusu pomiędzy ministerstwami, zaś w Szwajcarii preferowane jest podejście formalne, a ministerstwa, które zajmują się sprawami dotyczącymi rozwoju terytorialnego mają obowiązek organizowania regularnych spotkań w ramach organu międzyresortowego.

Niektóre kraje usprawniają mechanizmy koordynacji międzysektorowej poprzez tworzenie specjalnych jednostek lub agencji, które zajmują się planowaniem i doradzaniem, aby zapewnić spójność strategii pomiędzy poszczególnymi sektorami. W Norwegii, Pion Rozwoju Regionalnego Ministerstwa Samorządów oraz Rozwoju Regionalnego odpowiada za koordynację działań regionalnych wynikających ze strategii innych departamentów rządowych, głównie w ramach funkcjonowania zespołów międzyresortowych. W Wielkiej Brytanii, Pion Koordynacji Regionalnej – obecnie w Urzędzie Wicepremiera – został utworzony po to, aby zajmować się realizacją korespondujących ze sobą inicjatyw oraz doradzać poszczególnym departamentom. W Japonii, Biuro Planowania Krajowego i Regionalnego w Ministerstwie Infrastruktury Lądowej i Transportu opracowało nową wizję strategii rozwoju terytorialnego/regionalnego i utworzyło struktury dla władz lokalnych oraz innych lokalnych podmiotów. We Francji, DIACT (Delegation interministerielle a l'amenagement et la competitive des territories) jest organem międzyresortowym bezpośrednio związanym z urzędem premiera (który zajmuje się koordynacją krajowej strategii terytorialnej, kontraktami dotyczącymi planowania oraz unijnymi funduszami strukturalnymi) i otrzymuje informacje z różnych ministerstw na temat ich priorytetów regionalnych oraz strategicznych założeń zdefiniowanych przez regionalnych prefektów.

Instytucje koordynujące stanowią istotne narzędzie w całej procedurze, jednak uprawnienia decyzyjne nadal pozostają w rękach poszczególnych ministerstw sektorowych, które zajmują się realizacją polityki. W związku z tym, podczas gdy sam proces planowania jest dość zintegrowany, procedura realizacyjna jest podzielona. Aby rozwiązać problemy związane z sektorowym procesem realizacji oraz w zgodzie z coraz ważniejszą rolą strategii rozwoju regionalnego, instytucje międzyresortowe czasami otrzymują niektóre uprawnienia dotyczące procesu realizacyjnego. DIACT we Francji stanowi przykład instytucji międzyresortowej, która zajmuje się nie tylko kwestią koordynacji, ale również spełnia funkcję formalną w procesie planowania, podejmowania decyzji oraz realizacji polityki rozwoju terytorialnego. Urząd Wicepremiera w Wielkiej Brytanii również zaczął przejmować szereg funkcji oraz odgrywać aktywniejszą rolę, niż ta przewidziana początkowym obowiązkiem koordynacji działań. We Włoszech, Departament Polityki Rozwoju i Spójności w Ministerstwie Skarbu posiada szereg kompetencji dotyczących programowania i koordynacji inwestycji, szczególnie w odniesieniu do regionu Mezzogiorno.

Ponadto, instytucje koordynujące pełnią również funkcję płaszczyzny porozumienia z regionalnym rządem w dziedzinie rozwoju gospodarczego – alokacji funduszy, ustanawiania wytycznych dotyczących strategii regionalnych, doradzania oraz akceptacji strategii, jak również zapewniania odpowiedniej jakości.

Źródło: OECD (2005), Building Competitive Regions

Ramka 3.10. ***Mechanizmy proponowane w polskich NSRO w kwestii współpracy międzyresortowej***

Aby zapewnić skuteczną koordynację procesu realizacji NSRO, polskie NSRO przewidują powołanie przez Premiera międzyresortowego komitetu, na którego czele stałby minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. W skład komitetu weszliby przedstawiciele wszystkich instytucji zarządzających i pośredniczących oraz ministrowie odpowiedzialni za poszczególne obszary przewidziane programami operacyjnymi, minister właściwy ds. finansów, szef Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, szef Głównego Urzędu Statystycznego oraz szef Urzędu Zamówień Publicznych. Prace komitetu wspierać będzie sekretariat utworzony w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Źródło: Polskie NSRO, 2007.

Pozostałe byłe kraje akcesyjne, jak Węgry czy Czechy, również utworzyły ministerstwa rozwoju regionalnego posiadające szeroki zakres obowiązków dotyczących różnych aspektów tworzenia oraz realizacji polityki regionalnej oraz zarządzania unijnymi środkami pomocy regionalnej. Jednak sam fakt istnienia tego typu ministerstwa nie gwarantuje, że podmioty centralne, lokalne oraz prywatne będą dzieliły się posiadaną wiedzą.

Polska czerpie również korzyści z długookresowego politycznego zaangażowania w kwestię strategii rozwoju regionalnego, częściowo wynikającego z polityki UE z docelową datą 2013. Komisja wezwała wszystkie kraje UE, aby opracowały Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) na okres 2007-2013, jak również długookresowe cele strategii rozwoju regionalnego. W Polsce, centralizacja procesu zarządzania polityką regionalną w ramach MRR spowodowała lepszą koordynację działań i większą spójność strategicznych celów. Zobowiązania długookresowe przyczyniają się do powstania wizji na wszystkich szczeblach administracji. Polska opracowała również długookresową strategię rozwoju, która wykracza poza samą strategię spójności i obejmuje wszystkie obszary strategii rozwoju: Strategię Rozwoju Kraju (SRK) na okres 2007-2015[24]. Strategia ta powoduje większą spójność polityki, gdyż pełni funkcję parasola, pod którym realizowane są wszystkie strategie. Ma ona wpływ na programy i strategie rozwoju regionalnego, które muszą uwzględniać ramy czasowe określone w SRK. Podstawowym założeniem jest osiągnięcie jak największej spójności pomiędzy programami i strategiami sektorowymi realizowanymi w ramach SRK[25]. Jednak SRK pozostaje dokumentem strategicznym, którego realizacja może być uzależniona od aktualnie funkcjonującego rządu – kadencje polityczne są krótsze niż okres 2007-2015, przewidziany w SRK.

Długookresowe zobowiązania wynikające z polityki regionalnej wymagają większej spójności. Na poziomie UE i na poziomie krajowym, horyzont czasowy poszczególnych strategii może się różnić. Na przykład, strategia spójności przewidziana jest na siedem lat (2007-13), a SRK na okres dziewięciu lat (2007-15), co wynika z zasady N+2. Strategia Lizbońska (która stanowi podstawę strategii spójności) za główny cel stawia sobie rok 2010. Inne instrumenty polityki regionalnej w Polsce – kontrakty wojewódzkie – obowiązują przez okres jednego roku. Ponadto, w Polsce procedura planowania budżetu jest procedurą roczną, z wyjątkiem projektów współfinansowanych przez UE, które przewidziane są na okres trzech lat. Możliwości kilkuletniego planowania budżetowego są w Polsce ograniczone i władze powinny dążyć do opracowania kilkuletniej struktury budżetowej (zobacz Część 3.5.).

3.2. Międzyresortowa koordynacja i arbitraż

Pomimo, iż struktura instytucjonalna strategii rozwoju regionalnego poprawiła się wraz z utworzeniem ministerstwa, uwarunkowania są dużo bardziej skomplikowane niż w latach 2004-05, co w części spowodowane jest procedurą zarządzania środkami unijnymi oraz wielosektorowym wymiarem polityki, jak również liczbą agencji sektorowych oraz poziomów administracyjnych zaangażowanych w realizację polityki rozwoju regionalnego. Plany zwiększenia liczby instytucji koordynujących wynikają z ilości pracy, którą trzeba wykonać, aby zrealizować ambitne założenia polityki rozwoju regionalnego; jednak istnieje ryzyko stworzenia równoległych struktur administracyjnych, które mogą komplikować, a nie ułatwiać relacje pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w proces planowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego. Koordynacja stanowi kluczowy element spójnej polityki regionalnej, jednak sam fakt istnienia mechanizmów koordynujących nie gwarantuje spójności (OECD, 2007h). W istocie zbyt duża ilość pokrywających się mechanizmów koordynujących może powodować problemy związane z dublowaniem się pewnych czynności, szczególnie w przypadku, gdy nie ma odpowiedniej wymiany informacji, która zapewniłaby synergię. Należy regularnie analizować skuteczność poszczególnych mechanizmów koordynujących.

W okresie 2007-13 proces koordynacji stanowi problem wszystkich programów, gdyż są to programy tematyczne i nie są związane z poszczególnymi ministerstwami: ich szeroki zakres wymaga współpracy międzyresortowej. Pomimo iż Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jest instytucją zarządzającą dla wszystkich programów na lata 2007-13, z wyjątkiem programu rozwoju obszarów wiejskich, w proces ich realizacji zaangażowane są liczne instytucje pośredniczące; generalnie, instytucje te muszą przestrzegać wytycznych ministerstwa dotyczących realizacji poszczególnych programów operacyjnych. Istnieje 45 instytucji pośredniczących (instytucji publicznych), które odpowiadają za realizację poszczególnych programów operacyjnych. Ponadto, istnieje również około stu instytucji pośredniczących drugiego szczebla, również zaangażowanych w procedurę realizacyjną (zobacz Tabelę 3.3.). Generalnie, w proces realizacji polityki regionalnej zaangażowanych jest około 150 instytucji publicznych, w tym samorządy lokalne[26]. Takie połączenie różnych instytucji oznacza, że proces przepływu informacji jest skomplikowany, mechanizmy rozliczania z obowiązków nie są przejrzyste, a procedury dotyczące podejmowania decyzji są skomplikowane i czasochłonne. Poza tym, środki na inwestycje mogą zostać podzielone na szereg małych projektów, przez co będą miały mniejszy wpływ na ogólną konkurencyjność.

Tabela 3.3. ***Polska: instytucje zarządzające polityką regionalną***

Program operacyjny (PO)	Instytucja zarządzająca	Ilość instytucji pośredniczących (IP)	Instytucje pośredniczące drugiego stopnia (IP2)
PO Infrastruktura i Środowisko	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	6 Minister właściwy ds. transportu Minister właściwy ds. środowiska Minister właściwy ds. gospodarki Minister właściwy ds. zdrowia Minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego	28 I
PO Innowacyjna Gospodarka	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	3 Minister właściwy ds. gospodarki Minister właściwy ds. nauki Minister właściwy ds. informatyzacji	10 I
PO Kapitał Ludzki	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	21 Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego Minister właściwy ds. pracy Minister właściwy ds. oświaty i wychowania Minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego Minister właściwy ds. administracji publicz Minister właściwy ds. zdrowia Samożądy województw	33
PO Rozwój Polski Wschodniej	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	1	
Regionalne Programy Operacyjne	16 województw (Urzędy Marszałkowskie)	13 instytucji	
PO Pomoc Techniczna	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego		
Programy operacyjne Europejska Współpraca Terytorialna	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego		Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przy udziale odpowiednich ministerstw, wojewódzkich jednostek samorządu lokalnego

Źródło: Polskie NSRO, 2007.

W dłuższej perspektywie ważne jest to, aby Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zachowało centralną pozycję i pełniło rolę kierowniczą w procesie prowadzenia polityki regionalnej.

W praktyce, pełnienie funkcji arbitrażowej nie jest łatwym zadaniem dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Pomimo iż jest instytucją zarządzającą dla wszystkich programów (z wyjątkiem jednego: rozwoju obszarów wiejskich), wszyscy ministrowie mają równy status w Radzie Ministrów, dlatego też niektóre ministerstwa blokują decyzje podjęte przez MRR i wprowadzają swoją własne rozwiązania. Największy problem doty-

czy ministerstw z dużym budżetem (jak Ministerstwo Infrastruktury) oraz Ministerstwa Rolnictwa, które jest instytucją zarządzającą dla programu rozwoju obszarów wiejskich. Problem ten wynika również z faktu, że strategia rozwoju obszarów wiejskich oraz strategia spójności zostały rozdzielone w ramach nowej strategii na lata 2007-13, co powoduje strategiczny dualizm, który może powodować pewne utrudnienia dla skutecznej realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich. Problemy stwarza również sama strategia spójności, ponieważ na lata 2007-13 przewidziane są dwa odrębne systemy realizacyjne dla EFRR oraz EFS (systemy monofunduszowe). Stwarza to problemy zarówno na poziomie opracowywania strategii, jak również koordynacji operacyjnej, jako że programy operacyjne nie mogą być finansowane jednocześnie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Istnieje również potrzeba większej spójności pomiędzy strategią dotyczącą transportu a polityką rozwoju regionalnego. Nie ma dużej koordynacji działań pomiędzy tymi strategiami, co w pewnym stopniu odzwierciedla problemy Wspólnoty z koordynacją strategii transportowej oraz polityki spójności. Na poziomie centralnym należy położyć większy nacisk na plany inwestycyjne związane z transportem (zobacz Rozdział 2); zakłada to lepszą koordynację strategii transportu z NSRO, strategia planowania przestrzennego z Ministerstwem Środowiska. Międzyregionalny charakter działań powinien zostać uzupełniony o charakter wewnątrzregionalny, szczególnie po to, aby systemy komunikacyjne odpowiadały funkcjonalnym obszarom rejonów miejskich. Decyduje to o zrównoważonym rozwoju Polski i zwiększeniem długofalowej konkurencyjności.

Na poziomie centralnym potrzebny jest arbiter, który ułatwiłby proces podejmowania decyzji dotyczących rozwoju regionalnego na poziomie rządu. Wcześniej istniała już tego typu instytucja: na przykład do roku 2006 działała komisja, na czele której stał wicepremier. Pełniła ona funkcję arbitrażową w przypadku konfliktów dotyczących wykorzystania środków unijnych oraz podejmowania ostatecznych decyzji strategicznych. Jak dotąd nie utworzono nowej instytucji arbitrażowej. Jednak planuje się utworzenie międzyresortowego komitetu, na którego czele stałby minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, który koordynowałby proces realizowania NSRO (Ramka 3.10.) oraz komitetu koordynującego[27], czuwającego nad zachowaniem spójności pomiędzy strategiami sektorowymi a Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007-15.

Funkcja koordynująca oraz arbitrażowa w zakresie polityki rozwoju regionalnego na poziomie centralnym stanowi wyzwanie dla wielu krajów OECD, ale wyłoniły się pewne rozwiązania. Za proces zarządzania koordynacją pomiędzy poszczególnymi ministerstwami – tzn. przewodniczenie instytucjom koordynującym – często odpowiada głowa państwa, premier lub jego rząd. We Francji, CIADT (Comite interministeriel a l'amenagement et au developpement du territoire) przygotowuje decyzje Rady Ministrów dotyczące planowania przestrzennego. Gromadzi ekspertów w tej dziedzinie z odpowiednich ministerstw: Planowania i Budownictwa, Środowiska, itd. W Stanach Zjednoczonych gabinet prezydenta odpowiada za koordynację międzysektorową, w Meksyku - prezydencje, w Irlandii - biuro Taoiseach, w Wielkiej Brytanii - biuro wicepremiera, w Austrii, kanclerz federalny. Kolejnym istotnym aspektem jest udział ministerstwa finansów/skarbu oraz połączenie wyników koordynacji z procedurą alokacji budżetu (OECD, 2005).

Wzmocnienie międzyresortowego wymiaru kontraktów wojewódzkich

Równie ważne jest wzmocnienie współpracy międzyresortowej w zakresie opracowywania oraz monitorowania kontraktów wojewódzkich oraz regionalnych programów operacyjnych (RPO) na lata 2007-13.

- W przypadku kontraktów wojewódzkich, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zawiera porozumienie z wojewódzką instytucją zarządzającą; jednak pozostałe ministerstwa nie są zbyt mocno zaangażowane. W procesie realizacji kontraktów wojewódzkich może zatem brakować koordynacji międzysektorowej.

- W przypadku RPO nie jest do końca jasne, w jakim zakresie pozostałe ministerstwa (poza Ministerstwem Rozwoju Regionalnego) zaangażowały się w proces przygotowawczy. We Francji zdecydowano, że w procesie monitorowania regionalnych programów operacyjnych zajmujących się innowacjami i konkurencyjnością będą uczestniczyć ministerstwa (Ministerstwo Infrastruktury oraz Ministerstwo Badań), jak również przedstawiciele środowiska biznesowego oraz uniwersytety.

3.3. Wzmocnienie koordynacji pomiędzy strategią rozwoju regionalnego a strategią rozwoju obszarów wiejskich

Koordynacja polityki rozwoju regionalnego i polityki rozwoju obszarów wiejskich ma szczególnie istotne znaczenie biorąc pod uwagę, jak ważną rolę odgrywa w Polsce polityka rozwoju obszarów wiejskich, co zostało szczegółowo wyjaśnione w Rozdziale 1 i 2. Jednym z najważniejszych problemów Polski jest powiększająca się dysproporcja pomiędzy obszarami miejskimi/metropolitalnymi a obszarami wiejskimi i dlatego działania mające na celu rozwój obszarów wiejskich mają kluczowe znaczenie zarówno z powodów społecznych/ spójności, jak również dla zwiększenia konkurencyjności oraz lepszego wykorzystania potencjału. Kiedy rolnictwo przestaje być wspólnym mianownikiem, tereny wiejskie stają się heterogenicznymi obszarami, w przypadku których nie mają zastosowania strategie uniwersalne. Potrzebne są zatem odpowiednie mechanizmy rządowe ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich, aby zapewnić jak najlepsze rezultaty polityki. Ponadto, proces migracji z terenów miejskich do obszarów wiejskich (położonych w pobliże miast), który miał miejsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat, wyraźnie wskazuje na potrzebę zwiększonej interakcji pomiędzy polityką urbanistyczną, procesem planowania oraz polityką rozwoju obszarów wiejskich. W tym kontekście, polityka rozwoju obszarów wiejskich skorzystałaby najwięcej, gdyby była traktowana nie jako przedłużenie polityki rozwoju rolnictwa, ale jako element polityki regionalnej, wraz z polityką urbanistyczną (która wciąż czeka na opracowanie).

Struktura zarządzania strategią rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest bezpośrednio związana z odrębnymi politykami WE dotyczącymi spójności i rolnictwa (oraz odpowiednimi instrumentami finansowymi – ERDF oraz EAFRD). Polskie Ministerstwo Rolnictwa odpowiada za przygotowanie oraz realizację strategii rozwoju obszarów wiejskich. Doświadczenia innych krajów OECD pokazują, że instytucja związana z jednym sektorem (obszarów wiejskich, rolnictwa) może mieć trudności z realizacją celów wielosektorowych i może stanowić problem dla innych ministerstw oraz ich zaangażowania w narodową strategię rozwoju obszarów wiejskich. Jak dotąd, współpraca z Minister-

stwem Rozwoju Regionalnego miała miejsce raczej na poziomie instytucjonalnym, nie dążyła natomiast do osiągnięcia wspólnych celów. Z logicznego punktu widzenia, oba ministerstwa mają inne wizje, gdyż Ministerstwo Rolnictwa cały czas skupia się przede wszystkim na kwestii rolnictwa, pomimo tego, że poczyniono w tej kwestii duży postęp i uwzględniono szersze cele, natomiast Ministerstwo Rozwoju Regionalnego traktuje rozwój obszarów wiejskich z szerszej perspektywy. Obydwa ministerstwa mają obowiązki związane z kształtowaniem strategii rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. W ramach strategii na lata 2004-06, kwestie dotyczące obszarów wiejskich stanowiły część polityki spójności; w nowym okresie finansowym na lata 2007-13, kwestie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich zostały uwzględnione w niektórych regionalnych programach operacyjnych. Ponadto, inne jest też samo podejście do strategii, jako że Ministerstwo Rolnictwa opracowało pojedynczy program operacyjny rozwoju obszarów wiejskich, który nie kładzie nacisku na konkretny wymiar lokalny, a 16 regionalnych programów operacyjnych zostało opracowanych w ramach polityki spójności. Skutkuje to skomplikowaną strukturą w zakresie polityk odnoszących się do poszczególnych regionów oraz dualizmem procesu wdrożeniowego: województwa zarządzają częścią środków na rozwój obszarów wiejskich w ramach swoich RPO (zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), ale środki na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zarządzane są przez agencje regionalne (ARiMR), a nie przez województwa, i skupiają się na innych kwestiach niż priorytety regionalne. Tego typu dualizm może powodować zarówno dublowanie celów, jak i sprzeczności pomiędzy poszczególnymi założeniami polityki.

Należy wzmocnić terytorialny/miejscowy wymiar strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz jej koordynację ze strategią rozwoju regionalnego, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Na chwilę obecną nie ma międzyministerialnej struktury zajmującej się kwestią rozwoju obszarów wiejskich, pomimo iż tego typu struktura ma ogromne znaczenia dla przyszłości Polski. Liczne kraje OECD opracowały nowe zintegrowane podejście do kwestii zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich, które mogą stanowić dla Polski przykład. Fiński Komitet ds. Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich to główny podmiot odpowiedzialny za zmiany jakie zaszły w Finlandii (Ramka 3.11.). W Kanadzie, stosuje się podejście „przez pryzmat wiejski", które ma na celu uwzględnienie priorytetów rozwoju obszarów wiejskich w różnorodnych strategiach sektorowych rządu federalnego (Ramka 3.12). Wiele krajów OECD opracowało nowe podejście do zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich na poziomie centralnym/federalnym. Polityka mikroregionów opracowana w Meksyku (opisana w Rozdziale 2) stanowi kolejną możliwość. Ważne jest, aby ministerstwa centralne ustanowiły kryteria oraz wspólne strategie, w celu zsynchronizowania procesu decentralizacji programów oraz środków dla samorządów lokalnych, z możliwością stworzenia dodatkowych strategii na poziomie lokalnym.

Ramka 3.11. ***System zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich w Finlandii***

Sytuacja w Finlandii pokazuje, że należy uwzględnić nie tylko pozycję, jaką polityka rozwoju obszarów wiejskich zajmuje na poziomie rządowym, ale również znaczenie polityki dla podmiotów zaangażowanych w kwestię rozwoju obszarów wiejskich, w tym polityków: funkcjonariuszy publicznych na wszystkich szczeblach administracji, środowiska akademickiego, społeczności wiejskiej oraz zorganizowanego na jej poziomie społeczeństwa obywatelskiego. Znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich w Finlandii wynika głównie z działań Komitetu ds. Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich (RPC), ustanowionego w 1992 roku jako Komitet Doradczy ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale prawnie uznanego dopiero w roku 2000. Komitet, w którego skład wchodzi 29 członków reprezentujących dziewięć ministerstw oraz 18 innych organizacji, nie stanowi wyłącznie instrumentu integracji polityki oraz zbliżenia poszczególnych podmiotów, ale jest również głównym sprawcą zmian. Jednak polityka rozwoju obszarów wiejskich nadal posiada, w ramach struktur rządowych, znaczenie drugorzędne (jak w wielu krajach). Na początku, polityka rozwoju obszarów wiejskich realizowana była w ramach polityki rozwoju regionalnego, co miało podkreślić jej wielosektorowy charakter oraz wyraźnie zaznaczyć odmienność od polityki rolnej, a postęp instytucjonalny polityki rozwoju obszarów wiejskich nastąpił dzięki polityce rozwoju regionalnego. Jednak polityka rozwoju obszarów wiejskich UE wpłynęła na decyzję o włączeniu Komitetu ds. Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich do Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa. Podobnie jak w innych krajach, przyczyniło się to do powstania konkurencyjnych priorytetów i grup wpływu w sferze rolnictwa i polityki rozwoju obszarów wiejskich, a działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich nie były traktowane w sposób priorytetowy w porównaniu do wsparcia, jakie otrzymały kwestie rolnośrodowiskowe w procesie przygotowywania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich UE.

RPC wspiera również rząd w procesie przygotowywania i wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, na podstawie którego poszczególne instytucje rządowe podejmują konkretne decyzje w ramach tzw. „Ogólnej Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich". Program Rozwoju Obszarów Wiejskich okazał się dość skuteczny w osiąganiu spójności pomiędzy poszczególnymi strategiami sektorowymi ukierunkowanymi na rozwój obszarów wiejskich.

Kluczowymi zaletami tego procesu są: i) zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i społeczności akademickiej w proces przekazywania wiedzy lokalnej i technicznej, ograniczające tym samym różnice w dostępie do wiedzy, które stanowią problem dla wielu rządów w procesie ustalania priorytetów polityki rozwoju obszarów wiejskich, ii) program stanowi własność różnych podmiotów rządowych i pozarządowych, co jest efektem długiego procesu negocjacji wielostronnych oraz wspólnych działań wszystkich kluczowych partnerów oraz iii) przejrzysty podział funkcji i zakresu obowiązków w rządzie oraz przeprowadzana się dwa razy do roku procedura monitorowania oraz oceny propozycji/decyzji.

Źródło: OECD, 2007j.

Ramka 3.12. ***Zintegrowane podejście do kwestii zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich w krajach OECD***

Stosowane w Kanadzie podejście „przez pryzmat wiejski" ma na celu uwzględnienie priorytetów rozwoju obszarów wiejskich w procesie tworzenia polityki rządowej oraz zapewnienie spójności polityki w zakresie założeń dotyczących rozwoju obszarów wiejskich pomiędzy poszczególnymi ministerstwami. Społeczny Program Badań nad Przyszłością promuje inicjatywy oddolne mające na celu gospodarczy rozwój obszarów wiejskich.

Fiński wieloletni Program Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich również zwraca uwagę na specyficzne potrzeby obszarów wiejskich. Szerokopojęte „polityki" w aktywny sposób integrują te potrzeby w procesie podejmowania decyzji przez rząd centralny w poszczególnych sektorach. Wąskopojęte „polityki" skupiają się na obszarach wiejskich.

W Niemczech opracowano program „REGIONEN AKTIV", który skupił się na eliminowaniu błędów w dotychczasowym podejściu do polityki rolnej i polityki związanej z innymi sektorami. Wybrano kilka przykładowych obszarów (Regionen) i ustanowiono partnerstwo lokalne, aby zwiększyć zakres koncentracji polityki publicznej w regionie.

W Wielkiej Brytanii, w czerwcu 2001 roku utworzono Departament Środowiska, Żywności oraz Spraw Wiejskich (DEFRA), który miał na celu poszerzenie zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz wyeliminowanie „silosów" polityki poprzez połączenie w jednym departamencie różnych funkcji w sferze obszarów wiejskich. Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich, opublikowana w 2004 roku, położyła jeszcze większy nacisk na szerszy zakres oraz lokalny wymiar polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zmiany te pilotowane są przez kilka niedawno wprowadzonych inicjatyw, w tym Rural Pathfinders oraz Lokalne Partnerstwa Strategiczne (LSP).

Meksykańska strategia mikroregionów stosuje ogólne podejście do polityki rozwoju obszarów wiejskich, koordynując strategiczne inicjatywy w 263 wiejskich mikroregionach, które charakteryzuje duży stopień marginalizacji. W każdym z mikroregionów znajduje się Strategiczne Centrum Wspólnoty, wokół którego koncentrują się działania podejmowane w oparciu o priorytety ustalane w procesie, w którym biorą udział wszystkie sektory lokalnej społeczności.

Opublikowana w roku 2004 w Niderlandach, „Agenda for a Vital Countryside", przewidywała szereg istotnych zmian w holenderskim podejściu do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Władze regionalne i lokalne przekładają zawarte w dokumencie zawiera szczegóły dotyczące celów ogólnokrajowej polityki oraz budżetów dla obszarów wiejskich, które na konkretne działania i uwzględniają je w planach rozwoju lokalnego i regionalnego.

Źródło: OECD, 2006h.

3.4. Wzmocnienie terytorialnego wymiaru polityki rozwoju obszarów wiejskich

Polska poczyniła duże postępy w zakresie wzmocnienia wielosektorowego wymiaru strategii rozwoju regionalnego (która opiera się na różnych filarach, jak na przykład kapitał ludzki, innowacja i infrastruktura, zobacz Rozdział 2.1). Jednak w dalszym ciągu należy kontynuować działania mające na celu wzmocnienie terytorialnego wymiaru strategii.

Z wyjątkiem programu Rozwój Polski Wschodniej (3% wszystkich środków), programy centralne nie posiadają wyraźnej orientacji terytorialnej. Nie uwzględniają one na przykład różnic pomiędzy obszarami metropolitalnymi, miastami średniej wielkości, obszarami górskimi, wybrzeżem, itd. Fakt, że 25% środków finansowych zostało zdecentralizowanych, może przyczynić się do bardziej precyzyjnego dostosowania policy mix do potrzeb poszczególnych regionów. Nie stanowi to jednak żadnej gwarancji, jako że zależy od możliwości danego regionu dotyczących realizacji strategii miejscowych. W każdym razie, polityka regionalna powinna uzyskać dodatkowy wymiar miejscowy na poziomie centralnym, z odpowiednim systemem motywacyjnym dla poszczególnych podmiotów lokalnych. Istnieje potrzeba dalszego wzmocnienia miejscowego charakteru różnych filarów strategii rozwoju regionalnego, aby zintegrować kwestie miejskie i wiejskie oraz „wezwać do działania" podmioty na innych szczeblach administracji. Oznacza to również zaangażowanie większej ilości podmiotów lokalnych w procedurę opracowywania strategii narodowych, gdyż jak dotąd ich wkład był ograniczony, nawet w przypadku programu terytorialnego dotyczącego rozwoju Polski Wschodniej.

Aby być bardziej widocznym w centralnej strukturze instytucjonalnej oraz promować politykę regionalną jako kluczową politykę strukturalną, niezbędną dla konkurencyjności i spójności kraju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powinno wspierać zróżnicowane strategie lokalne w ramach strategii narodowej. Należy uwzględnić różne potrzeby i cele poszczególnych miejsc, oraz motywować podmioty lokalne, aby dzieliły się swoją wiedzą. Na przykład, w Szwecji ustanowiono typologię regionów, aby ułatwić rządowi centralnemu stosowanie różnego rodzaju polityk regionalnych zgodnie z typem danego regionu. Niektóre regiony wciąż wspierane są przez rząd centralny w sposób tradycyjny, aby zapewnić im równy dostęp do podstawowych usług publicznych, a inne regiony czerpią korzyści z konkretnej pomocy ukierunkowanej na cele związane z konkurencyjnością. W Japonii, zróżnicowanie oparte jest na polityce w zakresie infrastruktury oraz celach, które mają ograniczać dysproporcje w dochodach: obszary wiejskie czerpią korzyści z inwestycji rządu centralnego, a obszary metropolitalne, które nie są zagrożone podobnymi „zawodnościami rynku", wykorzystują inwestycje prywatne do finansowania infrastruktury. We Francji, DIACT przewiduje stosowanie różnych strategii dla obszarów metropolitalnych (kontrakty metropolitalne), dla obszarów miejskich (kontrakty miejskie i aglomeracyjne); obszarów wiejskich („pays" oraz wiejskie bieguny doskonałości), jak również dla obszarów nadmorskich i górskich.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powinno w coraz większym stopniu skupiać się na swoich funkcjach strategicznych oraz pełnić rolę negocjatora i koordynatora dla podmiotów lokalnych, zapewniając regionom instrumenty motywacyjne do tworzenia proaktywnych strategii rozwoju regionalnego. Relacje z podmiotami lokalnymi powinny być coraz bardziej partnerskie. Polska już poszła w tym kierunku omawiając kwestię opracowania regionalnych programów operacyjnych na różnych szczeblach administracji (zobacz Część 3.4.), należy jednak kontynuować działania na rzecz wzmocnienia strategicznej roli ministerstwa. Na przykład, należy zapewnić większe wsparcie w procesie opracowywania regionalnych strategii innowacyjności. Ważne jest, aby skupiać się na inicjatywach oddolnych w taki sposób, aby podmioty lokalne mogły mieć wpływ na narodową politykę rozwoju regionalnego.

Ramka 3.13. ***Cele i instrumenty motywacyjne regionalnych programów innowacyjności w krajach OECD***

Podczas gdy sam proces selekcji konkurencyjnej może przyczynić się zwiększenia znaczenia danego „symbolu", ilość wybranych projektów musi być ograniczona. Programy mające na celu wspieranie głównych regionów lub podstawowych gałęzi przemysłu często oparte są na bardziej surowej procedurze selekcji i finansują mniejszą liczbę projektów. Norweskie Centra Wiedzy celowo ograniczają liczbę wybranych klastrów, aby symbol miał na tyle istotne znaczenie, by przyciągnąć międzynarodową uwagę. Szwedzki program VINNVAXT w pierwszym cyklu wybrał tylko 3 pełnych beneficjentów oraz 7 częściowych beneficjentów ze 150 chętnych, a w drugim cyklu wybrał 5 z 23. Francja wybrała bardzo dużo projektów, ale opracowała 4-poziomowy system oznaczeniowy, który miał je odróżnić: 6 było „międzynarodowych", 9 „ukierunkowanych międzynarodowo", 15 „międzyregionalnych" i 37 „regionalnych".

Kompetencje oraz wiarygodność instytucji, które dokonują selekcji, ma istotne znaczenie dla opinii publicznej i w związku z tym dla skuteczności samego symbolu. Ważnym źródłem wiarygodności jest zaangażowanie podmiotów prywatnych. Na przykład w Stanach Zjednoczonych, Georgia Research Alliance pełni funkcję ciała eksperckiego w procesie selekcji najbardziej odpowiednich projektów badawczych mających na celu rozwój stanu. Środki finansowe dla Georgia Research Alliance przyznawane są przez ustawodawców stanowych, ale członkowie zarządu tej instytucji są przedstawicielami uniwersytetów (duża część z nich to podmioty prywatne) oraz przemysłu. Wiele krajów posiada komitety selekcyjne złożone zarówno z podmiotów publicznych, jak i prywatnych. W przypadku, gdy proces selekcji dokonywany jest wyłącznie przez pracowników administracji publicznej, często jest kwestionowany. We Francji na przykład, krytycy procesu politycznego podkreślają brak zaangażowania sektora prywatnego w procedurę selekcji. Jednak we Francji istnieje komitet, który ma na celu zapewnienie integracji symboli. W Szwecji, sam fakt, że opracowanie programu miało charakter narodowy, a nie wyłącznie regionalny, w istotny sposób uzasadniło istnienie klastrów.

Kolejną zaletą konkurencyjnej procedury selekcji jest fakt, że czasami nawet w przypadku kandydatów, którzy nie zostali wybrani, proces ten ułatwia budowanie sieci oraz tworzenia planów działania. Szwedzki program VINNVAXT objął bardzo małą część zgłoszeń. Kiedy jednak wprowadzono kolejny program - Visanu, wiele grup, które już współpracowały przy okazji projektu VINNVAXT, zgłosiło swoje projekty i zostało wybranych. Niektóre sieci pracowały razem przy kolejnych zgłoszeniach do następnych cyklów programu VINNVAXT. Podobnie w Niemczech, kandydaci, którym nie udało się w programach BioRegio i InnoRegio, zrealizowali swoje projekty w oparciu o inne mechanizmy finansujące. Siła rozpędu, wygenerowana przez konkurs BioRegio, przyczyniła się do większego wsparcia biotechnologii w ramach programu BioProfile w licznych regionach, spośród których wielu nie udało się uzyskać wsparcia z programu BioRegio.

Źródło: OECD (2008b).

MRR powinno zapewnić instrumenty motywacyjne oraz organizować przetargi na miejscowe rozwiązania w sferze rozwoju, przy czym powyższe działania nie powinny zostać w całości przekazane agencjom regionalnym. Poza zapewnieniem konkretnych instrumentów motywacyjnych mających na celu wsparcie projektów terytorialnych (projektów aglomeracyjnych, projektów dotyczących obszarów wiejskich, zobacz Część 3.2.), ministerstwo mogłoby odgrywać rolę przywódczą w procesie uruchomienia procedury selekcji konkurencyjnej mającej na celu tworzenie klastrów oraz projektów innowacyjnych. Jak już wspomniano w Rozdziale 2, większość programów dotyczących tworzenia klastrów zorientowanych na innowacyjność w krajach OECD stosuje procedurę selekcji konkurencyjnej zainicjowanej przez rząd centralny. Zaletą wprowadzenia zasady konkurencyjności oraz organizacji przetargów jest to, że pozwalają na przekazywanie informacji wynikających z inicjatyw oddolnych. Interwencja rządu centralnego w procesie odkrywania bogactwa lokalnego pomogłaby regionom/miejscom zrozumieć, że jest to sytuacja obustronnej wygranej i że proces ten jest na tyle elastyczny, że pozwala każdemu regionowi dokonać własnych wyborów. Jednocześnie, rząd centralny będzie posiadał więcej informacji na temat inicjatyw lokalnych i będzie mógł podejmować decyzje dotyczące inicjatyw, które mogą zostać wykorzystane również w innych miejscach (Ramka 3.13.).

Być może Ministerstwo Rozwoju Regionalnego będzie musiało poeksperymentować, podjąć się projektów pilotażowych i spróbować różnych narzędzi instytucjonalnych w odniesieniu do różnych regionów. W Polsce niektóre regiony przemysłowe o rozwiniętym kapitale społecznym (jak na przykład rejon Śląska) nie potrzebują tych samych instrumentów instytucjonalnych, co obszary wiejskie, gdzie współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym nie jest zbyt rozwinięta. Zarządzanie publiczne nie jest dziedziną wiedzy, ale ustawicznym procesem edukacyjnym, i każdy region oraz układ instytucjonalny potrzebuje innego rodzaju rozwiązań (OECD, 2005). Ministerstwo powinno pełnić w coraz większym stopniu funkcję inicjatora oraz uruchamiać projekty pilotażowe w różnych miejscach. Na przykład w Finlandii testowano większą autonomię na poziomie regionalnym oraz wzmocniono współpracę pomiędzy gminami w niektórych obszarach. Te zróżnicowane eksperymenty instytucjonalne stanowią narzędzie rozwoju systemu zarządzania publicznego (OECD, 2005).

4. Wzmacnianie kompetencji na poziomie samorządów lokalnych

Działania mające na celu dostosowanie polityki rządu centralnego do różnego rodzaju potrzeb lokalnych powinny iść w parze z odpowiednimi inicjatywami na poziomie niższym od centralnego. Wzmacnianie kompetencji na tych właśnie szczeblach ma szczególne znaczenie dla Polski, zarówno w perspektywie krótkookresowej, jak i długookresowej:

- W perspektywie krótkookresowej, rozpoczęcie okresu programowego UE 2007-13 przyczyniło się do powstania ogromnego budżetu oraz wyjątkowo różnorodnych programów poświęconych strategii rozwoju regionalnego, które będą zarządzane przez najbliższe kilka lat (16,5 miliarda EUR na Regionalne Programy Operacyjne). Dotychczas wiele uwagi poświęcono kompetencjom samorządów lokalnych w zakresie spełniania wymogów dotyczących absorpcji środków unijnych w okre-

ślonym terminie, jednak szeroki zakres zadań, które powinny zostać zrealizowane w ramach obecnego okresu programowego wymaga dalszego wzmocnienia kompetencji regionalnych, wykraczających poza zdolność absorpcji środków.

- W perspektywie długookresowej, ogromny napływ środków unijnych stanowi decydujący, ale nie trwały czynnik reform systemu zarządzania publicznego w Polsce. Ogromna skala i zakres Funduszy Strukturalnych przyznanych Polsce na lata 2007-13 nie oznacza, że podobne środki będą dostępne cały czas. Województwa zostały utworzone stosunkowo niedawno, w roku 1999, ale ich pierwsze doświadczenia w opracowywaniu i zarządzaniu programami unijnymi w latach 2000-2006 oraz ogólny proces modernizacji systemu instytucjonalnego, zachodzący w Polsce, wskazują na pozytywne działania skierowane na trwałą poprawę sposobów podejmowania decyzji. Obecne działania mające na celu wzmocnienie kompetencji regionalnych mogą mieć zatem duże znaczenie dla przyszłego rozwoju Polski, a okres 2007-13 powinien zostać w pełni wykorzystany, aby dokonać głębokiej transformacji.

4.1. Kompetencje programowe i zarządzające regionów

Kompetencje regionalne będą miały okazję sprawdzić się głównie w procesie wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) w latach 2007-13. W porównaniu z poprzednim okresem 2004-06, już sam proces opracowywania RPO stanowił punkt zwrotny w procedurze wzmacniania kompetencji regionalnych. Podczas gdy regiony nie miały dużego wpływu na kształt Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego[28] (pojedynczego programu obejmującego wszystkie województwa) i skupiły się na zarządzaniu środkami[29], to w procesie przygotowywania RPO odegrały bardzo aktywna rolę. Na początku, RPO były w dużej mierze oparte na istniejących już „strategiach rozwoju regionalnego", tj. obszernych dokumentach, w których każde województwo przedstawiło swoją długookresową wizję rozwoju do roku 2015 lub 2020. Następnie, pomimo iż Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało strategiczne zasady dotyczące RPO (np. na projekty związane z infrastrukturą transportową można przydzielić nie więcej niż 40% łącznej sumy środków), województwa miały dużo swobody i autonomii w procesie przygotowywania swoich RPO.

RPO, które zostały opracowane na podstawie nowego sposobu dystrybucji zadań pomiędzy różnymi szczeblami administracji, wskazują na możliwość dalszego zwiększenia skuteczności polityki regionalnej. Większość województw uważnie przestrzegała wytycznych rządu centralnego, a ich RPO skupiają się na założeniach Strategii Lizbońskiej (zwiększaniu konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy). Generalnie, 24% wszystkich środków dla RPO zostało przeznaczonych na projekty związane z innowacyjnością oraz przedsiębiorczością, czyli niewiele mniej niż 25% środków przyznanych na projekty związane infrastrukturą transportową (zobacz Aneks 3.A5). Niektóre województwa – jak np. województwo dolnośląskie (Ramka 3.14), wielkopolskie oraz małopolskie – opracowały bardzo obiecujące RPO skupiające się na rozwoju obszarów metropolitalnych, połączeniach transportowych, innowacyjności, sieci małych i średnich przedsiębiorstw oraz infrastrukturze społecznej. Jednak wydaje się, że większość RPO nie uwzględniła w sposób wystarczający zróżnicowanych potrzeb poszczególnych regionów, co wymagałoby głębszej analizy przewag komparatywnych poszczególnych regionów. Na przykład, nie jest do końca jasne, w jakim stopniu potężne wsparcie finansowe na innowacje przeznaczone w ramach RPO dla regionów wschodnich mogłoby w rzeczywisty spo-

Ramka 3.14. ***Dolnośląski RPO***

RPO dla województwa dolnośląskiego był negocjowany z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego na początku 2007 roku, następnie z Komisją Europejską od czerwca 2007 roku i w sierpniu 2007 roku został zatwierdzony. Stanowi łączną kwotę ok. 1,2 miliarda EUR, a pierwszy audyt zaplanowany jest na kwiecień 2008. RPO skupia się następujących priorytetach:

1. *Rozwój lokalnych przedsiębiorstw (25,54%).*
2. *Rozwój społeczeństwa informacyjnego (8%).*
3. *Rozwój transportu (18%).*
4. *Poprawa stanu środowiska naturalnego (ochrona przeciwpowodziowa) (10%).*
5. *Rozwój infrastruktury energetycznej (3%)*
6. *Potencjał turystyczny i kulturowy (8,94%).*
7. *Infrastruktura edukacyjna (8,16%).*
8. *Infrastruktura zdrowotna (4,35%).*
9. *Zdegradowane obszary miejskie (8%) – ten priorytet został uwzględniony w RPO w wyniku konsultacji społecznych.*
10. *Pomoc techniczna.*

RPO został opracowany po roku intensywnych konsultacji, w których uczestniczyły gminy i powiaty, jak również prywatni interesariusze w ramach regionalnej komisji nadzorującej oraz subregionalnych grup roboczych. Na etapie realizacji programu, gminy i powiaty stanowią 30% komitetu monitorującego (którego głównym zadaniem jest zatwierdzenie kryteriów wyboru projektów oraz nadzór nad realizacją wybranych projektów).

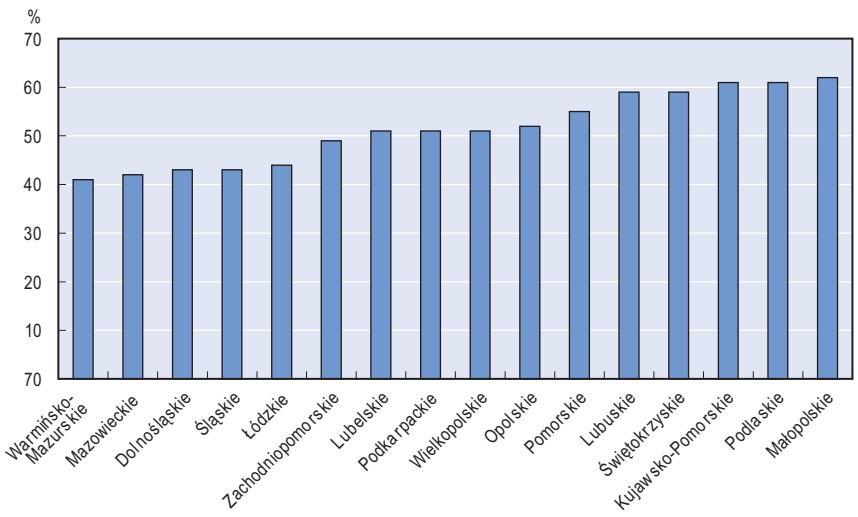
sób wspomóc rozwój tych obszarów, w których sieć małych i średnich przedsiębiorstw jest słabo rozwinięta, a baza naukowa i techniczna niewystarczająca. Niektóre obszary wymagają zrealizowania podstawowych potrzeb oświatowych.

Zarówno fakt, że RPO skupione są na założeniach Strategii Lizbońskiej, jak również ich różnorakie znaczenie w zależności od zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych regionach, odzwierciedla poziom oraz różnorodność kompetencji instytucjonalnych w poszczególnych regionach Polski. Regionalni przedstawiciele administracji publicznej nie mają dużego doświadczenia, co spowodowane jest krótką historią decentralizacji w Polsce; niektóre regiony (na przykład Śląsk) zawsze cieszyły się większą niezależnością, podczas gdy inne (szczególnie te na wschodzie) przez długi czas tkwiły w postawie pasywnej wobec rządu centralnego. Biorąc pod uwagę fakt, że na tym etapie niełatwo jest zmienić kompetencje instytucjonalne wynikające z dziedzictwa historycznego, istnieją przynajmniej dwa sposoby, aby w przyszłości realizacja polityki rozwoju regionalnego bardziej odpowiadała potrzebom poszczególnych regionów: poprzez wzmocnienie współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, oraz poprzez wzmocnienie potencjału kadrowego administracji publicznej na szczeblu lokalnym.

4.2. Poprawa współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym

Kluczowym czynnikiem zwiększenia skuteczności polityki regionalnej jest poprawa współpracy pomiędzy twórcami polityki a sektorem prywatnym. Doświadczenia innych krajów UE pokazują, że środki unijne dają najlepsze rezultaty, gdy realizowane są na podstawie inicjatyw oddolnych przy aktywnym udziale podmiotów lokalnych i prywatnych (zobacz analizę porównawczą w The Economist, 2006). W przypadku Polski wydaje się, że brak współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym stanowi przeszkodę w procesie absorpcji środków unijnych. Pomimo iż proces absorpcji środków ulega gwałtownym wahaniom w czasie[30] i nie odzwierciedla długookresowego wpływu projektów na konkurencyjność regionów, stanowi istotny wskaźnik odnośnie wdrażania projektów unijnych. Wskaźniki absorpcji (określane jako wielkość wypłat na rzecz beneficjentów końcowych) są zróżnicowane w różnych regionach Polski (od 40% w województwie warmińsko-mazurskim do 60% w małopolskim) (Wykres 3.7). Z powodu skomplikowanej procedury administracyjnej (zobacz Część 3.5) istnieją wyraźne bodźce nie tylko zachęcające firmy i gminy do wzajemnej współpracy przy realizacji niewielkiej ilości dużych projektów wspólnych, ale też czyniące taką współpracę bardziej efektywną niż praca nad dużą ilością niewielkich projektów indywidualnych. Jednak zaskakująco niskie wskaźniki absorpcji w dużych obszarach miejskich (jak województwo mazowieckie[31], dolnośląskie, śląskie) sugeruje, że współpraca pomiędzy poszczególnymi podmiotami nie układa się dobrze, szczególnie w zakresie projektów dotyczących infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz przedsiębiorczości, w przypadku których procedury administracyjne są bardziej skomplikowane, niż na przykład w odniesieniu do projektów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich.

Wykres 3.6. ***Dokonane płatności jako odsetek alokacji ZPORR na lata 2004-06***
Łącznie: 4,1 miliarda EUR



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Wykraczając poza potrzebę zwiększenia wskaźników absorpcji, rozbieżności pomiędzy RPO ukierunkowanymi całkowicie na konkurencyjność a istniejącymi w regionach aktywami, w praktyce często spowodowane są brakiem wymiany informacji pomiędzy lokalnymi przedstawicielami administracji publicznej odpowiedzialnymi za przygotowanie programów, firmami, które napędzają lokalną gospodarkę, uniwersytetami, które generują kapitał ludzki oraz społeczeństwem obywatelskim, jak również wszystkimi partnerami zainteresowanymi, którzy przyczyniają się do kształtowania lokalnego środowiska społecznego. W tym kontekście, Polska powinna pokonać kilka konkretnych przeszkód, które ograniczają współpracę pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym.

Po pierwsze, trudno zmienić długoletnią tradycję wzajemnego braku zaufania pomiędzy administracją publiczną a sektorem prywatnym. Z jednej strony, administracja publiczna w Polsce od długiego już czasu funkcjonuje w atmosferze podejrzeń wobec sektora prywatnego, wzmacniając tym samym postawę niechęci do ryzyka. W Polsce, jak w wielu byłych krajach socjalistycznych, wszelka forma współpracy z sektorem prywatnym jest w łatwy sposób interpretowana przez obywateli jako forma korupcji lub klientelizmu (Świaniewicz, 2001). Z drugiej strony, sektor prywatny oraz organizacje pozarządowe nie wykazują chęci większego zaangażowania w strategie rozwoju lokalnego, co wskazuje na brak zaufania do kolektywnych działań samorządu lokalnego[32]. Słabo rozwinięta współpraca pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w Polsce wynika częściowo z dominacji prywatnej przedsiębiorczości, silnych tendencji indywidualistycznych oraz niechęci do podejmowania wspólnych zobowiązań. Pomimo iż upadek reżimu komunistycznego w roku 1989 był w dużej mierze spowodowany aktywnością społeczeństwa obywatelskiego (szczególnie działalnością związków takich jak Solidarność)[33], paradoksalnie przedstawiciele społeczeństwa nie potrafili odegrać istotnej roli w późniejszym procesie transformacji instytucjonalnej. Spowodowało to nieoczekiwaną fragmentację sektora prywatnego (np. słabe izby handlowe, słabe związki) oraz brak silnej instytucji pośredniczącej, która mogłaby przemówić w imieniu sektora prywatnego oraz przyjąć na siebie rolę przywódcy w dialogu pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym.

Po drugie, wszelkie wcześniejsze próby wzmocnienia współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym nie przyniosły jak dotąd efektu. Na przykład, Agencje Rozwoju Regionalnego (ARR)[34], zostały stworzone po to, by wspierać wzrost gospodarczy poprzez usprawnienie współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Jednak zadanie okazało się trudne, gdyż polegało na tym, żeby stworzyć agencje na tyle silne, aby mogły skutecznie wspierać współpracę horyzontalną i wertykalną bez poddawania się partykularnym interesom, ale nie na tyle silne, aby mogły „przejąć" kwestie związane z polityką rozwoju regionalnego i tym samym pozbawić uprawnień województwa i gminy. Znaczenie agencji różni się w zależności od regionu, w niektórych regionach odgrywają one kluczową rolę w regionalnym rozwoju gospodarczym oraz zwiększaniu atrakcyjności regionu (na przykład w województwie dolnośląskim), a w innych regionach mają zdecydowanie mniejszy udział w ich rozwoju. Procedury ewaluacyjne w zakresie wykorzystania środków unijnych w latach 2004-06 wskazują na brak współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w systemie zarządzania ZPORR (Grosse, 2007). Regionalne Komitety Sterujące[35] zostały ustanowione po to, by zaangażować podmioty nie-publiczne w proces selekcji projektów w ramach ZPORR, ale ich wpływ na wynik rozmów oraz ostateczny wybór projektów pozostał marginalny (Dąbrowski, 2007)[36]. W roku 2006 przeprowadzono obszerną analizę dotyczącą selekcji projektów rozwoju regionalnego w 16 polskich województwach (przeprowadzoną przez Śląski Instytut

Gospodarczy), która dała następujące wyniki: i) kryteria wyboru projektów są często niejasne; ii) eksperci zaangażowani w proces selekcji czasami nie posiadają odpowiednich kwalifikacji; oraz iii) przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego nie są zaangażowani w różne etapy procesu selekcji.

Budowanie wzajemnego zaufania pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi w Polsce ma kluczowe znaczenie dla procesu absorpcji środków unijnych w latach 2007-13, ale również w szerszej perspektywie, dla rozwoju regionalnego. Włączenie społeczeństwa obywatelskiego oraz sektora prywatnego w proces podejmowania decyzji przynosi zarówno demokratyczne, jak i ekonomiczne korzyści, redukując asymetrie informacyjne w coraz bardziej skomplikowanych oraz współzależnych obszarach polityki, jak rozwój regionalny. Z tego powodu Komisja Europejska od samego początku funkcjonowania polityki spójności wspierała partnerstwo z podmiotami prywatnymi i społeczeństwem obywatelskim a nawet uwydatniła tę kwestię w programie na lata 2007-13. Wzmocnienie uprawnień regionalnych, w szczególności kompetencji marszałków[37], może przyczynić się do zwiększenia współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Można wymienić dwa sposoby: zwiększenie współpracy sektora prywatnego i publicznego w procesie planowania, oraz wzmocnienie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Współpraca pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w procesie planowania jest w Polsce bardzo sformalizowana i legalistyczna. Pomimo iż niektóre gminy organizują konsultacje i dyskusje społeczne, udział społeczeństwa traktowany jest w sposób dobrowolny. Szczególnie interesujący jest przypadek Warszawy, gdyż zarówno władze miejskie, jak i organizacje pozarządowe nie są chętne do podjęcia współpracy. Niektóre kraje OECD podjęły działania na rzecz większego zaangażowania podmiotów prywatnych w proces planowania (Ramka 3.15). Tego typu doświadczenia mogą stanowić dla Polski źródło inspiracji, można je połączyć z bardzo obiecującymi działaniami podejmowanymi w niektórych regionach, które wykorzystują nową inicjatywę UE JESSICA, aby zaangażować podmioty publiczne i prywatne w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich .

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) nie jest w Polsce rozpowszechnione z różnych powodów: i) Polska wprowadziła przepisy prawne dotyczące PPP w 2005 roku[39], ale struktura legislacyjna przyczyniła się do powstania skomplikowanych procedur, które nie przyciągają podmiotów prywatnych; ii) jest mała wiedza na temat PPP, szczególnie w sektorze publicznym, i niewiele uwagi poświęca się ich potencjalnym korzyściom; iii) brakuje koordynacji PPP na poziomie centralnym. Jak dotąd opracowano bardzo niewiele projektów PPP (np. Autostrada A1 Gdańsk-Nowe Marzy (90 km), Autostrada A2 Konin-Nowy Tomyśl (103 km), system zarządzania wodociągami w Gdańsku). Pod koniec 2006 roku rząd próbował uprościć procedurę PPP i w lipcu 2007 r. przyjął projekt nowej ustawy dotyczącej PPP, ale napięcia polityczne przerwały pracę parlamentu nad tą sprawą. Obecnie trwają dyskusje na temat tworzenia hybryd PPP (tj. przy wykorzystaniu środków unijnych), w odniesieniu do priorytetów zawartych w Programach Operacyjnych współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych oraz z Funduszu Spójności[40].

Polska ma szczególną potrzebę umocnienia PPP. Tego typu partnerstwo może nie tylko zwiększyć skuteczność wydawanych środków oraz przyczyniać się do osiągnięcia korzyści z tytułu „ekonomii skali", niezwykle istotnych dla rozwoju regionalnego (Ramka 3.16), ale mogą również przyspieszyć proces wdrażania PO Infrastruktura i Środowisko.

Ramka 3.15. ***Przykład publicznego zaangażowania w procedurę planowania w krajach OECD***

Udział społeczeństwa w tej procedurze różni się w zależności od kraju, ale zazwyczaj przyczynia się do legitymatyzacji ostatecznego planu.

W **Stanach Zjednoczonych** *istnieje długa tradycja przywództwa społecznego w zakresie planowania przestrzennego. W niektórych obszarach, w tym w Dolinie Krzemowej, koalicje społeczne z powodzeniem promują zasadę ustalania granic rozwoju miast. W innych obszarach, różne grupy zatwierdzają lub przygotowują kompleksowe plany rozwoju regionalnego.*

W **Danii**, *proces planowania rozpoczyna się od konsultacji społecznych, które skutkują przedstawieniem propozycji, ponownie omawianej na forum publicznym. Jednak mieszkańcy stopniowo tracą zainteresowanie procesem. Funkcjonariusze publiczni, którzy odpowiadają za przygotowanie planu, to głównie inżynierowie budownictwa wodnego i lądowego, architekci lub rzeczoznawcy nieruchomości, którzy skupiają się raczej na sposobach wykorzystania terenu, a nie na perspektywach rozwoju i wzrostu. Propozycje są mocno zbiurokratyzowane i powinny zostać uproszczone.*

W **Japonii**, *kluczową rolę odgrywają ciała doradcze (Shinji-Kai). W ich skład wchodzą przedstawiciele różnych instytucji (izb gospodarczych, stowarzyszeń mieszkańców, organizacji pozarządowych, środowiska akademickiego, funkcjonariuszy publicznych wyższego szczebla). Ponieważ większość tych interesariuszy nominowana jest przez burmistrzów, skład ciał doradczych może się bardzo różnić. Jednak biorąc pod uwagę scentralizowany charakter rządu w Japonii oraz dominującą kulturę consensusu, debaty te nie mają dla społeczeństwa dużego znaczenia, a sprawami kontrowersyjnymi zazwyczaj zajmują się poszczególne szczeble administracji zaangażowane w proces planowania.*

We **Francji**, *ważnym założeniem Ustawy z roku 1999 o krajowym planowaniu i zrównoważonym rozwoju, było wprowadzenie obowiązku tworzenia „rad ds. rozwoju" (conseils de developpement). Są to instytucje konsultacyjne, które skupiają podstawowe podmioty społeczne i ekonomiczne w „communaute urbaine" lub „communaute d'agglomeration". Ich podstawowe działania polegają na zatwierdzaniu „agglomeration project" oraz przyjmowaniu „agglomeration agreement". Zostały wprowadzone jako narzędzie promujące zaangażowanie społeczeństwa (podmiotów gospodarczych, związków, organizacji non-profit) w proces podejmowania decyzji oraz opracowywania strategii na poziomie całego regionu.*

Zgodnie z zasadą planowania demokratycznego, Pakty Terytorialne we **Włoszech** *angażują podmioty publiczne i prywatne do wspólnych działań, mających na celu rozwój lokalny na poziomie subregionalnym. Pakty Terytorialne obejmują dużą liczbę sektorów, w tym przemysł, rolnictwo, usługi oraz turystykę. Partnerami są władze lokalne oraz podmioty zajmujące się rozwojem lokalnym, chociaż regiony, prowincje oraz instytucje finansowe mogą być sygnatariuszami. Pakty Terytorialne przyczyniły się do wymiany informacji pomiędzy interesariuszami w sprawie wspólnych problemów poszczególnych obszarów, lepszego zrozumienia oraz podjęcia dialogu pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi, jak również komunikacją ze społeczeństwem.*

Źródło: OECD, 2007b.

Ponadto, PPP może przyczynić się do zgromadzenia dodatkowych środków potrzebnych polskim instytucjom publicznym na realizację inwestycji w infrastrukturę, w obliczu rosnących kosztów utrzymania tych inwestycji. PPP może również pomóc w sfinansowaniu dużej liczby projektów, które będą realizowane po okresie budżetowym 2007-13 (ich faza wykonawcza może zostać przedłużona do roku 2015) (OECD, 2008a). Jednocześnie, PPP może mieć również pewne skutki uboczne, które należy wziąć pod uwagę. Na przykład, doświadczenie innych krajów OECD pokazuje, że rządy przejawiały wówczas tendencję do przyjmowania na siebie większości ryzyka i nadmiernej ochrony inwestorów prywatnych uczestniczących w projekcie, co podważa samą ideę PPP. Należy przeprowadzić szczegółową analizę porównawczą kosztów i korzyści pomiędzy PPP a tradycyjnym systemem zamówień publicznych, przy czym PPP powinno podlegać takiej samej kontroli jak tradycyjne wydatki budżetowe.

Ramka 3.16. ***PPP i rozwój regionalny***

Główną zaletą finansową PPP jest podział kosztów i ryzyko projektów podzielone są pomiędzy sektor publiczny a prywatny, korzystając przy tym z wiedzy i korzyści z tytułu „ekonomii skali" dostępnych w sektorze prywatnym, a rzadko wykorzystywanych przez sektor publiczny. Podstawowe ryzyko PPP wynika z asymetrii informacyjnej oraz zróżnicowanych zobowiązań poszczególnych stron porozumienia. Należy również wziąć pod uwagę bardziej globalne formy PPP, które mogą być wspierane przez lokalnych interesariuszy projektów rozwojowych, organizacje działające dla zysku lub organizacje typu non-profit. Z perspektywy polityki społecznej, istotne są następujące kwestie:

- *Lokalne władze publiczne potrzebują wsparcia, oraz - na tyle na ile jest to możliwe - wprowadzenia standardowych procedur selekcji i funkcjonowania PPP. Tego typu pomoc oznacza nie tylko przestrzeganie przepisów dotyczących konkurencji, ale również, między innymi, wskazanie działań, które należy podjąć, aby wyłonić najlepszego partnera, ocenić skuteczność PPP oraz przekazać informacje innym jurysdykcjom lokalnym.*

- *Firmy lokalne powinny angażować się w PPP mające na celu rozwój lokalny. Będąc odbiorcami zbiorowych usług, wiedzą jakie są potrzeby w zakresie infrastruktury, szkoleń, etc. Będąc dostawcami usług, są bardziej wyczulone na poprawianie wyników niż inne podmioty, które nie są zaangażowane w sposób bezpośredni. Nie naruszając zasad konkurencji, warto zapewnić im odpowiednie wsparcie oraz instrumenty motywacyjne do uczestniczenia w tym procesie. Dotyczy to szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw. Podobną logikę należy zastosować w przypadku grup społecznych oraz innych organizacji non-profit.*

Źródło: OECD (2005), Building Competitive Regions

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

4.3. Podniesienie potencjału kadrowego administracji publicznej na szczeblu lokalnym

Skuteczna realizacja polityki rozwoju regionalnego wymaga profesjonalnej i wykwalifikowanej kadry. Jest to szczególnie istotne, ponieważ polityka rozwoju regionalnego wymaga szczególnych kompetencji w zakresie zarządzania skomplikowanymi i współzależnymi instrumentami strategicznymi, biorąc pod uwagę fakt, że rezultaty widoczne są dopiero w perspektywie średnio- lub długookresowej. W Polsce problemy dotyczą nie tylko wielkości zatrudnienia w sektorze administracji publicznej, która musi sprostać rosnącym potrzebom związanym z zarządzaniem środkami unijnymi, ale przede wszystkim bardziej systematycznego wzmacniania kompetencji lokalnych funkcjonariuszy publicznych poprzez doskonalenie systemu służby cywilnej.

Poziom zatrudnienia w administracji publicznej w Polsce jest dość niski. Analiza OECD Porównanie Poziomu Zatrudnienia w Sektorze Publicznym (CEPD) wskazuje, że 13,3% siły roboczej w Polsce stanowią osoby zatrudnione w sektorze administracji rządowej (OECD, 2007n)[41]. Podobne wskaźniki ma Portugalia, Holandia oraz Hiszpania. Liczba ta jest o wiele niższa niż we Francji i Finlandii, gdzie ponad 20% siły roboczej stanowią pracownicy administracji rządowej, oraz w Szwecji i Norwegii, gdzie prawie 30% siły roboczej stanowią pracownicy administracji rządowej. W Polsce w 2005 r., 200 000 osób było zatrudnionych w sektorze samorządowym, co stanowi 55% całkowitej liczby pracowników w sektorze publicznym. Pomimo, iż wielkość zatrudnienia w sektorze administracji publicznej wzrosła od 1999 roku (w wyniku utworzenia nowych poziomów administracji rządowej oraz przystąpienia Polski do UE)[42], dodatkowe zadania związane z zarządzaniem środkami unijnymi (np. weryfikacja wniosków o dofinansowanie oraz wypłatę, podpisywanie umów, kontrola wydatków, księgowość, etc.) mogą wymagać większej siły roboczej w niektórych regionach. Biorąc pod uwagę znaczącą różnicę płac w sektorze publicznym i prywatnym[43], obecny system służby cywilnej powinien zaproponować bardziej skuteczne instrumenty motywacyjne, aby powstrzymać odchodzenie funkcjonariuszy publicznych do sektora prywatnego, ograniczyć straty wynikające z braku ciągłości instytucjonalnej w sektorze publicznym oraz przyciągnąć wykwalifikowaną kadrę.

W tym celu należy usprawnić mechanizmy rekrutacji i promocji, w ramach jednolitego i przejrzystego systemu służby cywilnej. Brak znormalizowanego systemu służby cywilnej przyczynił się do powstania ryzyka upolitycznienia administracji, co zostało ograniczone przed przystąpieniem do UE, ale dwa lata temu problem znowu powrócił, szczególnie w sektorze lokalnej administracji publicznej oraz na wyższych poziomach zarządzania (Bank Światowy, 2006). Wielokrotne próby racjonalizacji poziomu zatrudnienia w administracji publicznej przekładały się na kolejne działania mające na celu przyjęcie lub obalenie przepisów dotyczących służby cywilnej, w tym dążenie do wprowadzenia konkursów w procesie rekrutacji na stanowiska wyższych urzędników administracji publicznej. Jednak działania te zostały przerwane i nie wydaje się, aby stworzona w 2005 r. alternatywna „rezerwa" wyższych urzędników mogła zaspokoić potrzebę większego profesjonalizmu i skuteczności. Niedawno rząd Polski oświadczył, że sprawą priorytetową jest wprowadzenie nowych przepisów mających na celu utworzenie znor-

malizowanego systemu służby cywilnej, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Działania na rzecz mniej rozdrobnionego systemu zatrudnienia w administracji publicznej, z przejrzystą procedurą rekrutacyjną, ścieżkami kariery, promocji i perspektywą mobilności, stanowią kluczowy warunek usprawnienia procesu realizacji polityki rozwoju regionalnego na wszystkich poziomach administracji rządowej.

Sposoby zwiększenia kompetencji lokalnych:

- *Programy szkoleniowe powinny skupiać się na umiejętnościach praktycznych* (aby ułatwić codzienną pracę związaną z planowaniem oraz bieżącym wdrażaniem strategii rozwoju);

- *Wprowadzenie systemów zarządzania wydajnością, aby lepiej kontrolować pracę poszczególnych pracowników oraz zespołu*. Na tym etapie nie rekomendujemy stosowania systemu premii indywidualnych za wykonaną pracę, ale raczej premii grupowych oraz możliwości awansu, aby nie dopuścić do ryzyka konfliktu interesów:

Ramka 3.17. ***Polityka szkoleń z zakresu zarządzania środkami unijnymi***

W ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-06, zintegrowana strategia dotycząca działań promocyjnych i szkoleniowych miała na celu opracowanie oraz koordynację szkoleń z zakresu zarządzania funduszami strukturalnymi UE. Proces szkoleniowy składał się z dwóch etapów: i) szkoleń dla administracji centralnej i regionalnej zaangażowanej w procedurę zarządzania, wdrażania, monitoringu oraz ewaluacji funduszy strukturalnych; ii) szkoleń dla beneficjentów poszczególnych programów operacyjnych.

Szkolenia administracji zaangażowanej w procedurę realizowania środków były prowadzone w ramach umów bliźniaczych, ale również na podstawie komponentów pomocy technicznej programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Instytucje zarządzające odpowiadają za przygotowanie, realizację oraz monitorowanie różnego rodzaju szkoleń.

Korzystając z możliwości współpracy z ekspertami z Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii w ramach umów bliźniaczych, instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty przeprowadziła serię szkoleń dotyczących takich kwestii, jak przygotowanie oraz ocena projektów, kwalifikowalność wydatków, informacja i promocja oraz pomoc publiczna. Do końca 2004 roku przeszkolono około dwóch tysięcy pracowników. Jednocześnie pracownicy mieli możliwość dalszych szkoleń z zagranicznymi ekspertami. W listopadzie 2004 roku, zatwierdzono cykl szkoleń (zarówno ogólnych, jak i specjalistycznych) dla pracowników Instytucji Zarządzającej PWW; instytucji zarządzającej, jednostki monitorującej oraz kontrolującej PO Pomoc Techniczna, oraz innych instytucji wymienionych w PO Pomoc Techniczna.

- *Zwiększenie mobilności pracowników* (zarówno na poziomie krajowym pomiędzy administracją centralną a lokalną, jak i międzynarodowym pomiędzy Polską a krajami UE);

- *Wykorzystanie ICT oraz internetowych narzędzi administracyjnych w celu zwiększenia skuteczności świadczenia usług publicznych* (47% wzrost świadczenia internetowych usług publicznych w latach 2004-2007 stanowi bardzo obiecujący początek; należy kontynuować działania mające na celu stworzenie w pełni zintegrowanych platform elektronicznych).

Trzy podstawowe priorytety, ustanowione przez rząd centralny dla pracowników odpowiedzialnych za proces zarządzania środkami unijnymi, wydają się iść w dobrym kierunku: i) zabezpieczenie wystarczającej liczby stanowisk w administracji publicznej; ii) podwyżka wynagrodzenia dla pracowników odpowiedzialnych za fundusze strukturalne UE (podwyżka płac rozpoczęła się w 2006 roku i zostanie sfinansowana raczej z budżetu UE przeznaczonego na pomoc techniczną, a nie ze środków krajowych); iii) zorganizowanie odpowiednich szkoleń dla pracowników (Ramka 3.17).

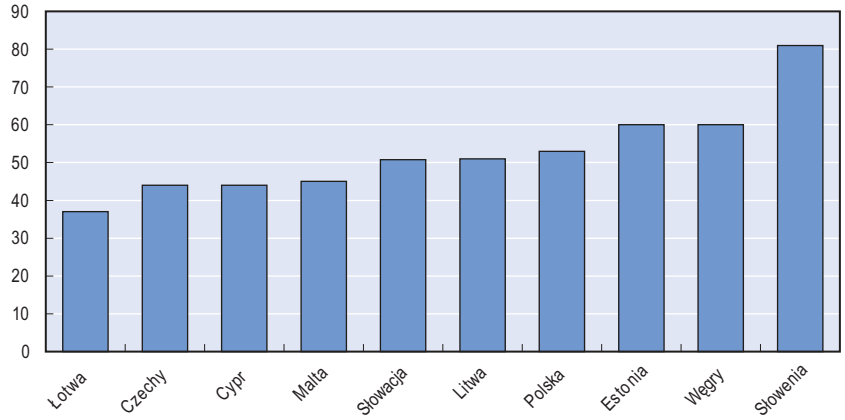
5. Zwiększenie skuteczności oraz monitorowanie wykonania działań na rzecz rozwoju regionalnego

Przed Polską stoi szereg wyzwań związanych z procesem absorpcji znaczących środków przeznaczonych na rozwój regionalny w stosunkowo krótkim czasie, optymalnego wykorzystania tychże środków oraz usprawnienia procesu monitorowania wykonania, aby zapewnić skuteczną procedurę rozliczania z realizowanych zadań. Środki unijne dają możliwość wprowadzenia zmian instytucjonalnych (lepszej koordynacji na poziomie centralnym z pomiędzy poszczególnymi poziomami administracji rządowej) oraz bardziej efektywnego dysponowania środkami publicznymi, a także zwiększonej skuteczności administracji publicznej. Niniejsza część raportu podnosi kwestię odpowiedzialności za realizowane działania, jako narzędzia mającego na celu zwiększenie skuteczności polityki rozwoju regionalnego. Na początku analizowane są możliwości uproszczenia struktury administracyjnej i regulacyjnej. Następnie omawiane są możliwości podjęcia skuteczniejszych działań monitorujących oraz procedur dotyczących reform budżetowych.

5.1. Uproszczenie struktur administracyjnych i regulacyjnych

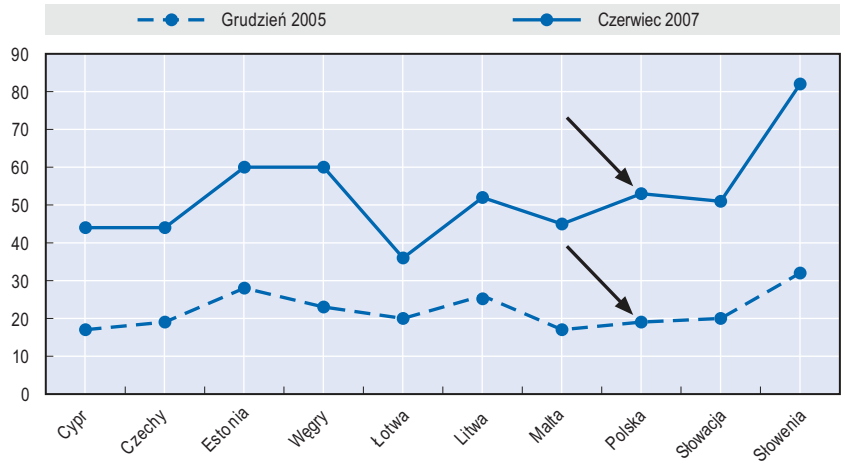
Na początku 2008 roku proces absorpcji środków unijnych w Polsce przedstawia się w pozytywnym świetle. W maju 2008 roku rozdysponowano 85,6% ogólnej sumy funduszy strukturalnych przyznanych Polsce na okres finansowy 2004-06 (tzn. wypłacono je beneficjentom końcowym). Po dość wolnym starcie, od 2006 r. wskaźnik absorpcji regularnie wzrasta, szczególnie szybki wzrost nastąpił w latach 2007 i 2008. Pierwszy etap absorpcji był powolny, i tak np. pod koniec 2006 r. program dotyczący rozwoju transportu wydał zaledwie 15,8% przyznanych środków. Niektóre programy – jak program rozwoju obszarów wiejskich – miały bardziej udany początek. W połowie 2007 r., Polska wchłonęła połowę funduszy strukturalnych przyznanych jej na lata 2004-06, więcej niż Czechy czy Węgry, ale mniej niż niewielkie kraje takie jak Estonia, Litwa i Łotwa (Wykres 3.8). Pomimo, iż absorpcja funduszy strukturalnych bardzo się poprawiła, sytuacja w przypadku środków z Funduszu Spójności była bardziej skomplikowana, w lipcu 2007 – zaabsorbowano zaledwie 27% środków.

Wykres 3.7. ***Absorpcja środków unijnych w nowych krajach członkowskich (czerwiec 2007) (% wykorzystanych środków)***



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007.

Wykres 3.8. ***Absorpcja środków z EFRR w nowych krajach członkowskich w latach 2004-06 (% wykorzystanych środków)***



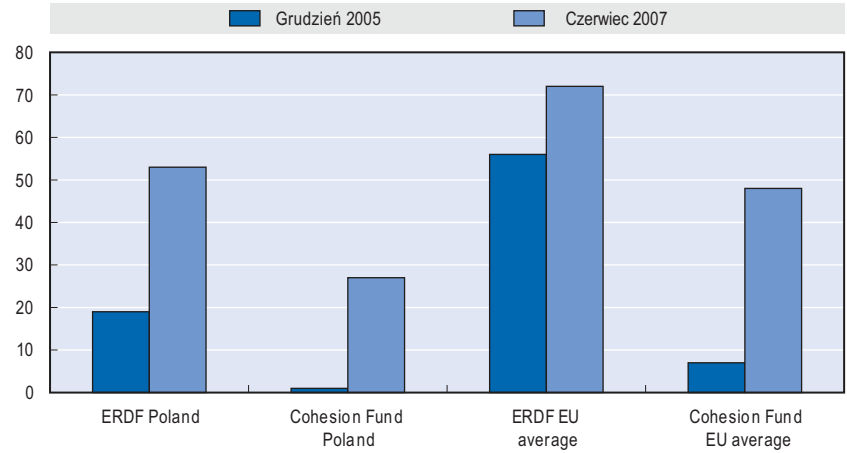
Źródło: „Wdrażanie funduszy strukturalnych w Polsce – Wyzwania na lata 2007-13", Prezentacja dla Parlamentu Europejskiego, 12 września 2007 r.

Niemniej jednak w ciągu jednego roku poczyniono duży postęp w procesie absorpcji środków z Funduszu Spójności i w maju 2008 roku wskaźnik absorpcji środków wyniósł 42,7% (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Pomimo, że Polska znacznie usprawniła proces absorpcji środków unijnych, nadal pozostają pewne problemy, szczególnie biorąc pod uwagę wielkość alokacji na lata 2007-13 (jest to kwota o wiele wyższa niż ta przekazana na lata 2004-06) oraz opóźnienia w procesie absorpcji środków.

Wykres 3.9. ***Absorpcja środków z EFRR oraz Funduszu Spójności (% wykorzystanych środków)***



Źródło: „Wdrażanie funduszy strukturalnych w Polsce – Wyzwania na lata 2007-13", Prezentacja dla Parlamentu Europejskiego, 12 września 2007 r.

Istnieją trzy główne przeszkody, które stoją na drodze efektywnego wykorzystania środków: dostępność dofinansowania, liczba kwalifikowalnych projektów oraz możliwości administracyjne[44]. Czwarta przeszkoda związana jest z brakiem usług, siły roboczej, możliwości i umiejętności w kluczowych obszarach (budownictwo):

- **Dostępność dofinansowania.** Jak dotąd, nie było z tym w Polsce problemu. Jednak eksperci ostrzegają, że gminy wiejskie w Polsce wschodniej mogą mieć problemy ze współfinansowaniem projektów po roku 2010, z powodu ograniczonej autonomii fiskalnej.

- **Liczba kwalifikowalnych projektów.** Polska dobrze wywiązuje się z obowiązków związanych z przygotowywaniem programów finansowanych przez UE, jednak liczba projektów zgłaszanych przez samorządy lokalne oraz spółki prywatne jest wysoka i cały czas rośnie. W Polsce, zgłoszenia gmin dotyczące projektów lokalnej infrastruktury były bardzo liczne i tylko ok. 40% kwalifikowalnych projektów mogło otrzymać dofinansowanie. W latach 2004-06 liczba zgłoszeń była dwukrotnie wyższa od liczby podpisanych kontraktów i w latach 2007-13 prawdopodobnie różnica ta wzrośnie.

- **Potencjał administracyjny.** Procedura realizowania projektów oraz płatności na rzecz beneficjentów końcowych jest dużo wolniejsza, pomimo zauważalnej poprawy w roku 2006. Po utworzeniu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego tempo absorpcji wzrosło; do końca lutego 2006 roku wypłacono 9% wszystkich środków na

lata 2004-06. Główne problemy związane z procesem realizacji wynikają z niewystarczających możliwości lokalnych w zakresie zarządzania dużą liczbą projektów (niedostateczne możliwości kadrowe, nieodpowiednie szkolenia) oraz skomplikowanych procedur biurokratycznych i braku elastyczności w wykorzystywaniu środków, co znacznie spowolniło cały proces. Ponadto, przepisy dotyczące funduszy różnią się i niektóre są bardziej surowe od innych. Na przykład, Europejski Fundusz Społeczny jest trudniejszy w zarządzaniu i poziom absorpcji środków z tego funduszu jest niski.

- **Braki kwalifikacyjne w kluczowych sektorach oraz ograniczony dostęp do usług pomocniczych**. Ograniczony zakres usług oraz braki kwalifikacyjne (planiści, architekci, inżynierowie, eksperci w dziedzinie środowiska naturalnego, prawnicy, księgowi) oraz niedostatek firm budowlanych, również spowalniają proces absorpcji środków, głównie na rozwój infrastruktury.

Zbyt długie procedury administracyjne

Główną przeszkodę w procesie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE stanowią zbyt długie procedury administracyjne. Podstawowymi problememi są niepewna oraz stale zmieniający się system prawny, trudności z dostępem do środków finansowych oraz powolna procedura zamówień publicznych. Procedury dotyczące zamówień publicznych są zbyt długie i zbyt skomplikowane, pomimo usprawnień wprowadzonych w ciągu ostatnich kilku lat. Ustawa o zamówieniach publicznych z 2004 roku ma na celu zapewnienie firmom z UE równego dostępu do polskiego rynku zamówień publicznych. Ustawa ta uprościła procedury dotyczące zamówień publicznych poniżej 60 tys. EUR (nie ma procedury odwoławczej i skarg). Przegłosowana w roku 2006 poprawka jeszcze dalej uprościła procedury, zwiększając próg, powyżej którego ustawa ma zastosowanie, z 6 tys. EUR do 14 tys. EUR. Przepisy dotyczące zamówień publicznych należy jeszcze bardziej uprościć, w szczególności ograniczyć nadużywanie procedury odwoławczej oraz uprościć wydawanie pozwoleń na budowę oraz oceny oddziaływania na środowisko (OECD, 2008a).

Zadaniem priorytetowym jest ograniczenie obowiązków administracyjnych związanych z podjęciem współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym w Polsce, jako że od chwili przystąpienia do UE nie podjęto zbyt wielu działań mających na celu deregulację. W porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, bariery administracyjne w Polsce są dość wysokie. W związku z tym procedura zdobywania pozwoleń, rejestrowania własności lub realizowania kontraktu trwa dłużej niż w innych krajach (Forum Ekonomiczne CEFC, 2007). Według raportu Banku Światowego *Doing Business* z 2006 roku, minimalny wymagany kapitał na rozpoczęcie działalności gospodarczej w Polsce jest czterokrotnie wyższy (w odniesieniu do dochodu per capita) niż w innych krajach tego regionu. Należy również poprawić jakość kontroli na poziomie lokalnym. Poza ograniczeniem obowiązków nadzoru, szczególnie wobec małych przedsiębiorstw, wzmocnienie mechanizmów rozliczania oraz przejrzystości, zmniejszy ryzyko korupcji.

Procedury biurokratyczne spowodowały znaczne wydłużenie procesu absorpcji środków unijnych. Aby złożyć wniosek o dofinansowanie, trzeba przy tym dostarczyć

ogromną ilość załączników. Na przykład, organizacja pozarządowa, która składa wniosek o dofinansowanie programu szkoleniowego, musi do wniosku dołączyć około dziesięciu załączników, a jeżeli projekt składa spółka, wówczas wszyscy partnerzy muszą dostarczyć taką samą liczbę załączników (Dąbrowski, 2007). W związku z tym przygotowanie dokumentacji do wniosku stanowi prawdziwe wyzwanie, szczególnie dla MŚP oraz organizacji pozarządowych. Ponadto, procedura jest często blokowana, co wynika z przepisu, na podstawie którego zastrzeżenie do wniosku może doprowadzić do wszczęcia procesu, który może trwać kilka miesięcy (Dąbrowski, 2007). Opóźnienia w przekazywaniu środków powoduje równierz system zarządzania i kontroli nad funduszami strukturalnymi. Pomimo iż Polska spełnia kryteria ustanowione przez Komisję Europejską, system na lata 2004-06 został skrytykowany, gdyż był zbyt skomplikowany: procedury dotyczące zarządzania i kontroli finansowej dla programów operacyjnych były bardzo rozbudowane i wprowadzały obowiązki nie wymagane prawem Wspólnoty (NKU, 2006). W praktyce, oznaczało to opóźnienia w wykorzystaniu funduszy strukturalnych przez beneficjentów końcowych[45].

Pomoc publiczna

Skrytykowano również zbyt długi proces podejmowania decyzji w procedurze przygotowywania planu pomocy publicznej, który określa wielkość pomocy regionalnej. Jak już wspomniano w Rozdziale 2, Polska, będąc największym krajem spośród nowych państw członkowskich, przeznacza również najwięcej środków na pomoc publiczną, zgodnie z definicją zawartą w polityce konkurencyjności UE, chociaż poziom ten cały czas się obniża[46]. Pomoc publiczna to najbardziej skomplikowany element w strukturze polskich wydatków publicznych. Intensywność pomocy publicznej różni się w zależności od regionu, od 40 do 50% (w województwie mazowieckim po 1 stycznia 2011, poziom maksymalny zostanie obniżony do 30%). Jednak zarówno w przypadku pierwszego (2004-06), jak i obecnego (2007-13) okresu finansowego doszło do opóźnień w procesie przygotowywania planów pomocy publicznej. W okresie 2004-06 działania zawierające elementy pomocy publicznej zostały określone stosunkowo późno. Konieczność przygotowania programów pomocy[47], regulujących przyznawanie pomocy publicznej, procedura powiadamiania Komisji Europejskiej oraz długie procedury zatwierdzające programy pomocy przez Komisję Europejską, spowodowały opóźnienia w uruchomieniu działań, a co za tym idzie realizacji projektów obejmujących pomoc publiczną. Plany pomocy publicznej na lata 2007-13 nie są jeszcze dostępne. W konsekwencji, firmy i prywatni inwestorzy nie mają możliwości zaplanowania inwestycji, a przetargi są przekładane. Powoduje to opóźnienia w realizacji inwestycji, co może mieć poważne skutki dla lokalnej gospodarki. Niektóre władze lokalne zgłosiły ten problem jako główną przeszkodę w realizacji projektów współfinansowanych z środków UE. Kolejny istotny problem związany jest z przeciążeniem administracyjnym, które nastąpi gdy system prawny dotyczący pomocy publicznej będzie gotowy i rozpoczną się przetargi.

5.2. Wzmocnienie rozliczania wyników realizacji

Usuwanie przeszkód administracyjnych jest ważne, ale musi temu towarzyszyć budowanie zaufania, kluczowego elementu partnerstwa publiczno-prywatnego. Z powodu złożonej natury polityki regionalnej oraz różnorodnych relacji niezbędnych do osiągnięcia jej celów, rozliczanie może stanowić wyzwanie (OECD, 2007e). Aby je poprawić, kraje OECD zaczęły stosować system *ex ante* i *ex post* monitorowania oraz ewaluacji polityki regionalnej.

Monitorowanie realizacji/oddziaływania polityki regionalnej to kluczowe narzędzie wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi poziomami administracji, wspierania podmiotów lokalnych w procesie przekazywania wiedzy oraz budowy zaufania. Pomimo, iż wiele krajów opracowało bardzo skomplikowane systemy monitorowania realizacji – dla polityki regionalnej oraz innych obszarów polityki – należy pamiętać o tym, że nie istnieje jeden model monitorowania realizacji, a sam proces implementacji wymaga pewnej elastyczności. Oczekiwania wobec takich systemów muszą być realne i należy pamiętać, że, „podróż jest tak samo ważna jak jej cel" (OECD, 2008d).

Od monitorowania i kontroli do wyników i oddziaływania

Począwszy od roku 2004 Polska poczyniła ogromny postęp w zakresie rozwoju infrastruktury do monitorowania wykonania działań, zarówno w odniesieniu do programów sektorowych, jak i regionalnych[48]. System monitorowania i ewaluacji polityki rozwoju regionalnego oparty jest na elementach wymaganych i rekomendowanych przez Komisję Europejską (KE) dotyczących procedury monitorowania i ewaluacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ponieważ zdecydowana większość środków na rozwój regionalny pochodzi z Unii Europejskiej, sensownym rozwiązaniem jest, żeby struktura i funkcjonowanie systemu monitorowania i ewaluacji zawierały informacje, które mogą zostać wykorzystane na poziomie UE w procesie rozliczania z realizowanych działań. Ewaluacje w ramach NSRO oraz ewaluacje programów operacyjnych przeprowadzane są przez niezależnych ekspertów z zewnątrz. Kluczowym priorytetem KE jest możliwość przeprowadzenia raz w roku oceny postępów w realizacji celów: w przypadku, gdy cele nie zostały osiągnięte, nie należy stosować sankcji czy nagród.

System ewaluacji KE na okres 2007-13 jest nieco bardziej elastyczny niż ten stosowany w latach 2004-06. Wprowadzono istotne zmiany dotyczące ewaluacji dokonywanej przez państwa członkowskie w trakcie realizacji programu. Nastąpiła zmiana metody, z ewaluacji okresowej w kierunku ewaluacji według potrzeb (bieżącej) – elastycznej w kwestii zakresu tematycznego, konstrukcji metodologicznej i terminów – co stanowi odzwierciedlenie powyższych zmian. Ma to na celu lepszą integrację wyników ewaluacji z procesem podejmowania decyzji. Głównym założeniem ewaluacji bieżącej jest podążanie za procesem wdrażania i realizacji programu oraz zmianami w środowisku zewnętrznym, aby lepiej zrozumieć i przeanalizować osiągnięte wyniki i rezultaty oraz zbliżyć się do celów długookresowych, jak również, jeżeli zajdzie taka potrzeba, zaproponować odpowiednie środki naprawcze. Ewaluacja przeprowadzona w momencie oddalenia się od początkowo zakładanych celów może okazać się spóźniona dla procesu podejmowania decyzji. Dlatego też, KE zaleca tworzenie planów ewaluacji oraz dokonywanie bieżących ewaluacji.

Wydaje się, że Polska będąc największym beneficjentem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE na lata 2007-13, jest świadoma obowiązku wykazywania wyników. Kraj prowadzi działania na rzecz wzmocnienia systemu monitorowania i ewaluacji, jest też jednym z najbardziej rozwiniętych krajów członkowskich UE w zakresie organizacji i planowania ewaluacji na lata 2007-13, np. w zakresie tworzenia jednostek ewaluacyjnych oraz przygotowywania planów ewaluacji. Środki pomocy technicznej zostały wykorzystane w procesie szkolenia regionów oraz beneficjentów funduszy, aby zwiększyć ich wiedzę i umiejętności w tej dziedzinie. Polska otrzymała również wspar-

cie z Jednostki Ewaluacyjnej Inwestycji Publicznych (UVAL) z włoskiego Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego.

System monitorowania i ewaluacji rozwoju regionalnego w Polsce składa się z dwóch podstawowych elementów:

- Monitorowanie programu skupia się na realizacji strategicznych i operacyjnych celów określonych w programie (monitorowanie realizacji) oraz pełnej absorpcji środków przyznanych przez UE (monitorowanie finansowe). Postępy oraz skuteczność procesu realizacyjnego mierzone są za pomocą wskaźników rzeczowych i finansowych określonych w poszczególnych programach. Nacisk położony jest na wskaźniki produktu i rezultatu. Procedura monitorowania programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przeprowadzana jest przez instytucje zarządzające oraz komitety monitorujące powoływane dla każdego programu. W procesie monitorowania finansowych i rzeczowych postępów realizacji programów powinien być stosowany system SIMIK IT (Informational System for Monitoring and Controlling Structural and Cohesion Funds – System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności).

- Proces ewaluacji polityki rozwoju regionalnego współfinansowanej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE odbywa się na dwóch poziomach: Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) na lata 2007-13 oraz programów operacyjnych. Ewaluacja NSRO to obowiązek Krajowej Jednostki Oceny, a ewaluacja poszczególnych programów operacyjnych dokonywana jest przez jednostki ewaluacyjne odpowiednich instytucji zarządzających. W obecnym okresie programowym (2007-13), w wyniku decentralizacji systemu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce, kompetencje w zakresie ewaluacji zostały przekazane na szczebel regionalny[49] (16 instytucji zarządzających dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych).

System monitorowania i ewaluacji w Polsce posiada zarówno elementy odgórne, jak i oddolne. Rząd centralny odpowiada za wybór wskaźników i celów dla NSRO oraz koordynację procesu gromadzenia danych z krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Instytucje regionalne generują dane, wybierają wskaźniki oraz ustalają cele RPO. W niektórych regionach, proces monitorowania odbywa się we współpracy z instytucjami zarządzającymi, aby poprawić jakość i zwiększyć znaczenie danych i celów. W innych regionach podmioty zarządzające programem nie są w takim stopniu angażowane.

Wprowadzenie rezerwy wykonania może stanowić zachętę do lepszych wyników, ale potrzebne są jasno sprecyzowane kryteria określające warunki przyznawania tychże środków dla najlepszych programów. W Polsce planuje się wprowadzenie 3% rezerwy wykonania, powiązanej z procesem ewaluacji programów, który ma się odbyć w roku 2011. Proces ten wyłoni tych, którzy osiągnęli najlepsze wyniki. Jednak nie jest do końca jasne, czy zostaną przeprowadzone konkretne ewaluacje, nie ustalono też żadnych wstępnych kryteriów podziału rezerwy, zatem warunki alokacji nie są określone. Poszczególne podmioty powinny znać zasady gry z wyprzedzeniem, w przeciwnym wypadku motywacyjny charakter rezerwy może zostać ograniczony. Polska powinna sprecyzować kryteria dotyczące dobrego wykonania. Również doświadczenia UE w kwestii rezerwy wykonania

wprowadzonej na lata 2000-2006 wskazują, że pomimo iż może ona zwiększyć przejrzystość projektów i usprawnić procedurę porównywania różnorodnych projektów, może też doprowadzić do powstania kolejnych biurokratycznych wymogów w wyniku czego, w ostatecznym rozrachunku, koszty mogą przewyższyć korzyści (Ramka 3.18).

Ramka 3.18. ***Doświadczenia UE: Wspólnotowa rezerwa wykonania (2000-06)***

Wspólnotowa rezerwa wykonania, wprowadzona po raz pierwszy w okresie programowania 2000-2006, miała na celu bardziej skuteczne zarządzanie programami oraz bardziej efektywne wydatkowanie środków. Proces wykonania oceniany był na podstawie trzech rodzajów kryteriów odzwierciedlających różne aspekty procesu wdrażania programu: skuteczności, dobrego zarządzania oraz postępu finansowego.

Mechanizm polegał na zachowaniu części (4%) całkowitej sumy środków budżetowych będących w dyspozycji programów (zarówno tych współfinansowanych ze środków Wspólnoty, jak i krajowych) i wykorzystaniu tych środków w postaci nagrody dla najlepszych programów, ocenianych na podstawie rzeczowych i finansowych wskaźników wykonania odzwierciedlających powyższe kryteria.

Realizacja planu przebiegała w czterech etapach: wybór oraz określenie ilościowe wskaźników wykonania, roczne monitorowanie, wyłonienie najlepszych programów oraz przydzielenie rezerwy za wykonanie.

Sama ocena była obowiązkiem państw członkowskich w ścisłej współpracy z Komisją, natomiast faktyczna alokacja środków, od dnia 31 marca 2004, stanowiła obowiązek Komisji Europejskiej i była dokonywana przy wsparciu państw członkowskich.

Ogólna ocena planu jest skomplikowana, jako że był on realizowany i zarządzany na różne sposoby w poszczególnych państwach członkowskich. Jednak wydaje się, że odniósł sukces, spełniając funkcję motywacyjną w procesie wzmacniania kompetencji w zakresie dobrego zarządzania, chociaż w sposób fragmentaryczny i niepewny. Motywował regiony do odpowiedniego dysponowania środkami, przeprowadzania ewaluacji (w określonym terminie) oraz ustanawiania systemów monitorowania i kontroli finansowej. Ponadto spowodował, że procedura wyboru projektów stała się bardziej przejrzysta. Kolejnym pozytywnym aspektem planu było wzmocnienie relacji partnerskich pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi (regiony nie były w ten proces zaangażowane w sposób bezpośredni). Komisja Europejska z entuzjazmem przyjęła pozytywny stosunek państw członkowskich do pomysłu łączenia alokacji finansowej z wydajnością wykonania(CEC, 2004b).

Pozytywne oceny niektórych instytucji zarządzających (np. Sachsen Anhalt, Wielka Brytania) potwierdziły znaczenie planu dla osiągnięcia lepszych wyników, wprowadzenia większej przejrzystości oraz ułatwienia porównania pomiędzy poszczególnymi projektami. Ale na przykład w Austrii (Niederosterreich) zakwestionowano podstawową zasadę planu, gdyż stwierdzono, że wspieranie konkurencji pomiędzy poszczególnymi programami nie pasuje do tradycyjnych austriackich metod podejmowania decyzji opartych na konsensusie.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

Odnośnie praktycznych wymogów dotyczących realizacji planu, niektóre regiony zgłaszały swoje zastrzeżenia co do wyboru wskaźników i celów. Poszczególne regiony często miały trudności z określeniem jasnych i mierzalnych wskaźników. Szczególnie w przypadku wskaźników finansowych, które traktowano jako powielanie założeń wynikających z Zasady Anulowania Zobowiązań. W odniesieniu do wskaźników zarządzania, uznano, że są zbyt proste i łatwe do osiągnięcia. Natomiast trudno było momentami ocenić wskaźniki skuteczności, chociaż generalnie są bardzo potrzebne, ponieważ sam proces odbywał się w zbyt wczesnej fazie programu. Liczne przykłady stanowią dowód na to, jak ważne jest wcześniejsze porozumienie co do wybranych wskaźników i celów.

Generalnie, często krytykowano brak elastyczności planu. Według niektórych obserwatorów było to nowoczesne narzędzie, ale również takie, które powodowało niepewność. Na przykład to, że plan powstał w wielu różnych wersjach, z różnymi wskaźnikami oraz celami w zależności od programu i priorytetów, mogło stanowić podstawę do zakwestionowania wymogu przejrzystości promowanego przez Komisję Europejską. Jedną z podstawowych wad planu było to, że był bardzo skomplikowany, co również mogło mieć negatywny wpływ na jego przejrzystość.

Źródło: CEC (2004) w OECD (2008).

Patrząc w przyszłość, przed Polską stoi szereg wyzwań związanych z tworzeniem oraz skutecznym wykorzystywaniem systemu monitorowania i ewaluacji.

- Ustalanie celów – Tak jak w przypadku wielu krajów, Polska miała pewne problemy z ustanowieniem realnych celów polityki rozwoju regionalnego. W przyszłości proces ten może ulec poprawie, gdyż będzie większy dostęp do danych, a podmioty zarządzające oraz planujące zyskają większe doświadczenie w kwestii programów.

- Brak potencjału – Na początku poprzedniego okresu programowania (2004-06), istniał słaby potencjał do monitorowania i ewaluacji polityki rozwoju regionalnego. System, który funkcjonuje obecnie jest zatem stosunkowo nowy. Potencjał związany z przygotowaniem, gromadzeniem i wykorzystaniem danych oraz ewaluacją jest cały czas rozwijany, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

- Współpraca na poszczególnych szczeblach administracji – Obowiązki związane z monitorowaniem i ewaluacją przypisane są różnym szczeblom administracji, jednak inicjatywy odgórne i oddolne nie zawsze są skoordynowane. Na przykład założenia NSRO nie zawsze powiązane są z celami regionalnymi.

- Dostęp do danych – Instytucje regionalne mają często problemy z uzyskaniem danych z Głównego Urzędu Statystycznego, gdyż niektórych danych po prostu brakuje, na przykład danych spisowych. Utrudnia to monitorowanie efektów pewnych inwestycji (np. turystyki jako części gospodarki regionalnej w ujęciu procentowym).

- Wykorzystanie danych – Dane generowane dla potrzeb procesu monitorowania polityki rozwoju regionalnego wykorzystywane są w różnego rodzaju dyskusjach, ale poza tym nie mają zbyt dużego wpływu na proces podejmowania decyzji i nie są wykorzystywane w procedurze budżetowej jako elementy informacyjne.

Główny problem systemu monitorowania w Polsce dotyczy trudności z uruchomieniem systemu informatycznego SIMIK przeznaczonego do monitorowania środków przez Ministerstwo Finansów. System SIMIK został wprowadzony w 2002 roku, ale jeszcze w 2005 właściwie nie funkcjonował, pomimo, iż środki unijne zostały już alokowane. Spowodowało to dodatkowe koszty dla instytucji zaangażowanych w proces wdrażania programów operacyjnych. Na przykład Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) stworzyła system zastępczy przeznaczony do monitorowania wniosków o dofinansowanie złożonych przez beneficjentów, który kosztował 394 000 PLN. Dalsze opóźnienia we wprowadzeniu systemu SIMIK mogą mieć wpływ na wielkość środków przyznanych Polsce na lata 2007-13, ponieważ aby wypłacić środki, Komisja Europejska wymaga pozytywnej oceny funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych, w których skład wchodzi również system informatyczny.

Polityka spójności pełni rolę bodźca dla wprowadzenia systemu ewaluacji i monitorowania. Pomimo, że systemy te powinny nadal koncentrować się na politykach publicznych związanych z polityką spójności UE, stopniowo powinny obejmować również wszystkie inne polityki publiczne w Polsce, a nie tylko obszary finansowane są w ramach europejskiej polityki spójności.

5.3. Efektywne wydatkowanie środków oraz kilkuletnie planowanie budżetu

Poza monitorowaniem wydajności działań związanych z funduszami unijnymi, Polska powinna w większym stopniu skupić się na wynikach oraz jakości usług świadczonych przez samorządy lokalne, szczególnie w zakresie ochrony zdrowia i oświaty. Pozwoliłoby to samorządom na opracowanie bardziej efektywnych sposobów zarządzania. W sektorze szkolnictwa na przykład, należałoby skuteczniej monitorować wyniki szkół, a rezultaty powinny być uwzględniane w procedurze planowania budżetu, natomiast wszelkie osiągnięcia jakościowe powinny być nagradzane. W przypadku, gdy standardy krajowe mają duże znaczenie, dotacje za wyniki mogłyby być uzależnione od osiągnięcia pewnego poziomu usług lub usprawnień w wykonaniu. Spośród różnorodnych narzędzi stosowanych przez kraje OECD, systemy wskaźnikowe do mierzenia i monitorowania usług świadczonych przez samorządy lokalne zyskały na znaczeniu. Wybór celów, którym system wskaźników będzie służył (np. analizy porównawcze wykonania, wspieranie najlepszych praktyk, podwyższanie jakości usług, wspieranie systemu rozliczania z obowiązków, etc) determinuje rodzaj wskaźnika (OECD, 2008e).

Ponadto, znaczenie transferów finansowych z UE zależy nie tylko od możliwości danego kraju do efektywnej absorpcji środków, ale również od sposobu, w jaki środki te są wydawane. Środki unijne powinny być traktowane w ten sam sposób, co pozostałe środki publiczne, poprzez jasne zdefiniowanie celów oraz priorytetowe traktowanie potrzeb (OECD, 2006b). Ponieważ w Polsce nie planuje się budżetu na kilka lat, środki unijne zostały oddzielone od środków publicznych w NSRO w porozumieniu z Komisją Europejską. W związku z tym, niektóre zaplanowane wydatki mogą nie mieć istotnego znaczenia, biorąc pod uwagę ogólne ograniczenia budżetowe (OECD, 2006b). Środki zakwalifikowane jako „dodatkowe" powinny zostać wykorzystane do sfinansowania nowych priorytetowych wydatków. Fakt, że wydatki finansowane są ze środków unijnych oraz to, że niektóre środki nie mogą być wykorzystane na pokrycie istniejących już wydatków, nie powinno stanowić powodu do podejmowania wydatków, które nie mają priorytetowego znaczenia lub mają niesprecyzowane cele (OECD, 2006b).

Polskie władze powinny dążyć do wprowadzenia struktury kilkuletniego planowania budżetu. W Polsce budżetu nie planuje się na kilka lat, z wyjątkiem kilku projektów związanych z planowaniem budżetu kilkuletniego dla środków unijnych wprowadzonych w 2006 roku (perspektywa trzyletnia). Przepisy te nie przekładają się jednak na poziom regionalny, zatem nadal aktualne jest pytanie, w jaki sposób najlepiej połączyć centralny system planowania budżetu oraz system samorządów lokalnych. Należy poprawić koordynację pomiędzy procedurą planowania budżetu na poszczególnych szczeblach administracji[50]. Planowanie budżetu na kilka lat nie tylko ograniczy niepewności procesu planowania, ale również przyczyni się do zachowania ciągłości w perspektywie średnio i długookresowej, szczególnie w przypadku gmin o krótkim cyklu wyborczym. Może również przyczynić się do tego, że projekty, których rezultaty będą znane w przyszłości, będą odpowiednio monitorowane oraz ewaluowane, zwiększając tym samym znaczenie procesu planowania i inwestycji opartego na dowodach. W związku z ogromnym wyzwaniem, jakim jest napływ środków unijnych, zmiany w systemie finansów publicznych w Polsce wprowadzane są zbyt wolno.

Podsumowując, zwiększenie efektywności procesu realizacji polityki regionalnej wymaga większej współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, uproszczenia struktury administracyjnej i regulacyjnej, w szczególności w odniesieniu do zamówień publicznych oraz kwestii partnerstwa publiczno-prywatnego. Nie należy koncentrować się wyłącznie na szybkiej absorpcji środków, ale w większym stopniu na procesie monitorowania wydajności działań oraz znaczeniu polityki regionalnej. Polska poczyniła duży postęp w tym kierunku, opracowując na okres 2007-13 skomplikowany system monitorowania wydajności działań. Jednak jego znaczenie będzie w dużej mierze zależało od ustanowienia odpowiednich celów oraz koordynacji pomiędzy poszczególnymi poziomami administracji, jak również lepszego sposobu gromadzenia danych. Znaczenie wskaźników wykonania będzie również zależało od sposobu ich wykorzystania w procesie podejmowania decyzji, jak dotąd bardzo ograniczonym. Ponadto, pomimo że wprowadzenie rezerwy za wykonanie może wydawać się czynnikiem pozytywnym, jej znaczenie w dużym stopniu zależy od ustanowienia przejrzystych kryteriów. Należy również dążyć do wprowadzenia struktury kilkuletniego planowania budżetu dla polityki regionalnej, gdyż obecne przepisy są zbyt ograniczone, oraz lepszej koordynacji centralnej procedury planowania budżetu z procedurami lokalnymi.

Przypisy

1. W niniejszym rozdziale (jak również w całej analizie), terminy województwo oraz region, jak również municipalities oraz gminy traktowane są jak synonimy. Termin województwo odnosi się do samorządu regionalnego, a nie urzędu wojewody (rola powiatu), chyba, że określono inaczej.
2. Obowiązki te obejmują oświatę do poziomu szkół gimnazjalnych i ponadgimnayjalnzch, opiekę społeczną, lokalne usługi komunalne oraz sieci komunalne, podstawową opiekę zdrowotną oraz mieszkalnictwo.
3. Istnieje 307 gmin miejskich, 580 gmin miejsko-wiejskich oraz 1591 gmin wiejskich. Niezależność gmin zapisana jest w Konstytucji RP.
4. Jednostki budżetowe, fundusze celowe, instytucje kulturalne oraz niezależne lokalne ośrodki opieki zdrowotnej.
5. 31,8% według DEXIA biorąc pod uwagę opłaty i zysk ze sprzedaży.
6. Dotacje celowe stanowią 15% dochodu samorządów.
7. W porównaniu z innymi krajami OECD, to co odróżnia Polskę w kwestii podatków, to wydatki na ubezpieczenia społeczne, które są w Polsce o wiele wyższe niż w pozostałych krajach OECD.
8. Istnieje osiem rodzajów podatków lokalnych: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportu, posiadania psów, spadków i darowizn, zryczałtowany podatek dochodowy oraz od umów cywilnoprawnych. Cały dochód z podatków lokalnych zasila budżet gminy. Pozostałe dwa źródła podatków, podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych, to podatki ogólnokrajowe, które podzielone są pomiędzy poziom centralny a samorządy lokalne. Począwszy od 1 stycznia 2004 roku, część przypadająca samorządom lokalnym znacznie wzrosła.
9. To w połączeniu z dość wysoką płacą minimalną oraz rozbudowanym systemem wcześniejszych emerytur i programem rent inwalidzkich, powoduje niski wskaźnik zatrudnienia, szczególnie w grupie pracowników niewykwalifikowanych. Ponadto, system ten polega głównie na podatkach konsumpcyjnych, a stosunkowo niewielki jest dochód z podatków od szkód środowiskowych, spadków i w szczególności od nieruchomości (OECD, 2008).
10. W Danii, Finlandii i Japonii kwota wyrównania stanowi więcej niż 3% PKB.
11. Gminy otrzymują dotacje wyrównawcze, gdy ich dochód podatkowy jest niższy niż 90% średniej (w poprzednim systemie było to 85%); te gminy, których wpływy podatkowe są wyższe niż 150% średniej, muszą składać się na system finansowania dotacji. Dodatkowa suma wypłacana jest gminom o niewielkiej gęstości zaludnienia. Powiaty i województwa otrzymują dotacje wyrównawcze, gdy ich dochód podatkowy per capita jest niższy od średniej, a wnoszą składki do funduszu, gdy jest wyższy niż 110%. Dodatkowa suma wypłacana jest powiatom, w których wskaźnik bezrobocia jest wyższy od średniej oraz województwom, w których jest mniej niż 3 miliony mieszkańców (DEXIA, 2007).
12. Według tego algorytmu, 80% środków przydzielanych jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców danego województwa, 10% województwom, gdzie średni poziom PKB per capita stanowi mniej niż 80% średniego polskiego poziomu PKB per capita, i 10% powiatom, gdzie średni poziom bezrobocia w latach 1999-2001 był wyższy niż 150% średniej krajowej. Ten sam algorytm był stosowany przy regionalnej alokacji środków unijnych.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

13. To jest ogólna tendencja w całej UE. W 2005 roku, 64% inwestycji publicznych w UE zrealizowały samorządy lokalne.
14. Na podstawie art.3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 roku Prawo o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. nr 267, poz. 2251), zadania związane z budową, modernizacją, naprawą, utrzymaniem, ochroną oraz zarządzaniem drogami finansowane są przez: ministra właściwego ds. transportu poprzez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad w przypadku dróg krajowych, wojewódzki samorząd lokalny w przypadku dróg wojewódzkich, powiatowy samorząd lokalny w przypadku dróg powiatowych. Zadania związane z drogami gminnymi finansowane są przez gminy. Miasta na prawach powiatów (powiaty miejskie) odpowiadają za wszystkie drogi będące na ich terenie z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.
15. Publiczne usługi zdrowotne oraz infrastruktura wykraczająca poza granice terytorialne gmin (wojewódzkie szpitale specjalistyczne, organizacja publicznego transportu medycznego oraz nadzór nad wojewódzkimi publicznymi funduszami zdrowia).
16. W wyniku decentralizacji obowiązki w zakresie zapewnienia obowiązkowej edukacji szkolnej zostały podzielony na dwa etapy. Gminy, o średniej liczbie mieszkańców ok. 7300 osób odpowiadają za szkoły podstawowe oraz gimnazjalne, a powiaty (o średniej liczbie mieszkańców ok. 75 000 osób) odpowiadają za szkoły ponadgimnazjalne, policealne oraz publiczne szkoły specjalne.
17. Warszawa posiada specjalny status od momentu przyjęcia w marcu 2002 roku Ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Wcześniej miasto podzielone było na 11 gmin. Obecnie jest to jedno miasto podzielone na 11 dzielnic. Na podstawie powyższej ustawy, miasto otrzymało również status powiatu (DEXIA, 2007).
18. Reformy mające na celu łączenie gmin zostały przeprowadzone głównie w Korei, Japonii, Kanadzie oraz Danii; natomiast takie kraje jak Francja, Niderlandy, Szwajcaria, Hiszpania oraz Stany Zjednoczone nie zdecydowały się na wprowadzenie strategii mających na celu łączenie gmin.
19. Norwegia również zapewnia wsparcie finansowe na rzecz współpracy pomiędzy gminami, kraj ten wspiera tego typu działania, zapewniając pomoc finansową nowym strategiom współpracy, przedstawiając przykłady udanych strategii na konferencjach oraz w bazie danych, jak również wprowadzając odpowiednie przepisy i regulacje.
20. W trakcie reform przeprowadzanych w okresie 1999-2002, władze prowincji Quebeck, zdawały sobie sprawę z tego, że obszary mocno zurbanizowane, obszary wiejskie i mieszane obszary miejsko/wiejskie wymagają odmiennych strategii. Władze zdecydowały się na konsolidację gmin na obszarach miejskich i metropolitalnych, wzmocnienie pośredniej struktury regionalnej na obszarach wiejskich oraz umocnienie współpracy pomiędzy gminami w mieszanych obszarach miejsko/wiejskich. Tego typu zróżnicowana strategia bierze pod uwagę fakt, że te trzy rodzaje ośrodków miejskich posiadają inne możliwości, które wykorzystują w różny sposób (OECD, 2006a).
21. „Pays", podobnie jak „project territories", mają na celu przekraczanie granic administracyjnych po to, aby można było tworzyć strategie terytorialne. Podstawowym założeniem „pays" jest to, żeby działania terytorialne opierały się na synergii pomiędzy poszczególnymi podmiotami lokalnymi, i jednocześnie, aby granice tego typu jednoczących projektów odpowiadały obszarom funkcjonalnym. Kiedy współpraca i lokalna dynamika dobrze działają, „pays" mogą stanowić znakomity środek do odblokowania zawiłości systemu poprzez lokalne działania,

szczególnie gdy towarzyszą im kompetencje podmiotów lokalnych. „Pays" mają jednak pewne problemy strukturalne związane z ilością środków będących w ich dyspozycji.

22. Pytanie polega na tym, czy w polityce metropolitalnej należy uwzględnić tylko jedno miasto czy kilka średniej wielkości miast Polski wschodniej, nawet jeżeli nie mają 500 000 mieszkańców. Definicja rozwoju obszarów metropolitalnych mogłaby określać kryteria funkcjonalne, a nie tylko próg ilościowy dotyczący liczby mieszkańców, aby miasta wschodnie również mogły korzystać z nowych rozwiązań instytucjonalnych przewidzianych dla obszarów metropolitalnych.
23. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego odpowiada za koordynację procesu realizacji polityki spójności. Minister odpowiada za organizację i właściwe funkcjonowanie procesu zarządzania, realizacji, monitorowania, sprawozdawczści, kontroli oraz ewaluacji programów operacyjnych (NSRO, str. 112).
24. Jednym z sześciu priorytetów SRK jest: „Rozwój regionalny oraz zwiększenie spójności terytorialnej", co określa horyzontalny charakter strategii, jej cele oraz główne obszary funkcjonowania, jak również wybrane wskaźniki realizacji.
25. Zgodnie z Ustawą o zasadach polityki rozwoju regionalnego, od roku 2007 przeprowadzane są oceny dotyczące zgodności strategii sektorowych ze Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007-15.
26. Ich kompetencje często się pokrywają, jak w przypadku procedury ewaluacji projektów o dofinansowanie w ramach ZPORR, która podzielona jest na 4 etapy przeprowadzane przez 3 różne instytucje (Dąbrowski, 2007).
27. Głównym celem Komisji byłoby monitorowanie koordynacji działań realizowanych w ramach Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybołówstwa, Strategii Lizbońskiej, jak również Mechanizmu Finansowego EOG, Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego oraz innych instrumentów finansowych (w przypadku działań w ramach Polityki Spójności), poprzez monitorowanie procesu realizacji poszczególnych programów operacyjnych.
28. W okresie 2004-06, całkowita wielkość środków (w tym środków prywatnych) Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), wyniosła 4,08 miliarda EUR, z czego 2,53 miliony EUR pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a 438,5 milionów EUR z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zaplanowano trzy priorytety: i) rozwój oraz modernizacja infrastruktury zwiększającej konkurencyjność regionów; ii) zwiększony rozwój zasobów ludzkich w regionach; iii) rozwój lokalny.
29. W ramach ZPORR, kompetencje zarządzające zostały podzielone pomiędzy Wojewodę (rola powiatu) (odpowiedzialnego za kontrolę wydatków) oraz Marszałka (przewodniczącego regionu), co czasami prowadziło do nieporozumień instytucjonalnych, jako że niektóre kompetencje w zakresie wyboru projektów pokrywały się (Dąbrowski, 2007).
30. Proces absorpcji środków uległ znaczącym przemianom od początku okresu do roku 2007. Na przykład w województwie dolnośląskim, znaczący postęp nastąpił w drugiej połowie 2006 roku.
31. Stosunkowo niski stopień absorpcji środków w stołecznym województwie mazowieckim również podkreśla problem braku współpracy na poziomie metropolitalnym, spowodowany trudnościami z zawarciem porozumienia pomiędzy gminami (zobacz część 3.2.).

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

32. Przykładowo, tylko 9% polskich organizacji pozarządowych wnioskowało o przyznanie środków unijnych w okresie 2004-06 (MRR, 2007). Instytucje finansowe są słabo zaangażowane w lokalne strategie rozwoju (szczególnie w przypadku strategii rozwoju obszarów wiejskich), a inicjatywy mikro-kredytowe stanowią rzadkość. Jednak istnieją pewne różnice pomiędzy regionami w zakresie kapitału społecznego. Na przykład, podmioty prywatne są bardziej zaangażowane w strategie regionalne w województwach południowych (Śląsk) niż w północno-wschodnich.
33. Proces zmian nastąpił w Polsce w sposób demokratyczny, a obrady Okrągłego Stołu, które odbywały się w okresie od lutego do kwietnia 1989 roku, stanowiły wzór pokojowych negocjacji na całym świecie.
34. Agencje Rozwoju Regionalnego (ARR) mają na celu wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie województwa. Zapewniają dofinansowanie lub pożyczki na rozwój działalności, jak również usługi doradcze, organizują kursy szkoleniowe. Istotną częścią ich działalności jest wspieranie procesu wymiany informacji. ARR współpracują z rządem centralnym i z samorządami, jak również z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami o podobnym profilu działalności. W wielu przypadkach ARR pełnią również funkcję regionalnych instytucji finansujących i rolę agencji przekazujących przedsiębiorcom środki unijne.
35. W skład Regionalnych Komitetów Sterujących wchodzili przedstawiciele władz regionalnych i lokalnych, partnerzy społeczni, stowarzyszenia biznesowe, uniwersytety oraz organizacje pozarządowe (Dąbrowski, 2007).
36. Poza tym, dochodziło też do konfliktu interesów przy wyborze członków Regionalnych Komitetów Sterujących, jako że Marszałek mógł wybrać członków według własnych kryteriów wyboru (Dąbrowski, 2007).
37. W 2006 roku, polski rząd zaproponował zwiększenie roli swoich przedstawicieli w regionie (wojewodów) i przekazanie im prawa veta, ale Komisja Europejska była temu przeciwna. Obecnie wojewodowie nie posiadają żadnych funkcji zarządzających, a jedynie funkcje regulacyjne i nadzorcze, a marszałkowie zyskali nowe uprawnienia. Wycofano Regionalne Komitety Sterujące, a w ich miejsce w 2007 r. wprowadzono komitety monitorujące, którym przewodniczą marszałkowie. W ich skład wchodzą różni partnerzy (30% stanowią przedstawiciele rządu centralnego, ale również przedstawiciele lokalnych samorządów oraz przedstawiciele społeczno-ekonomiczni).
38. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) – Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich – jest inicjatywą Komisji Europejskiej podjętą we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Bankiem Rozwoju Rady Europy, która ma na celu wspieranie trwałych inwestycji, wzrostu i zatrudnienia w europejskich obszarach miejskich http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_en.htm). Województwo wielkopolskie (Poznań) pracuje nad ustanowieniem jednego funduszu rozwoju obszarów miejskich w ramach tejże inicjatywy, a inne województwa również rozważają realizację inicjatywy JESSICA.
39. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce reguluje Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku uzupełniona o trzy dekrety wydane w czerwcu 2006 roku. Główne obszary ewentualnego zastosowania PPP to: infrastruktura lądowa i kolejowa, transport publiczny, zarządzanie gospodarką wodną i odpadami, ochrona zdrowia, oświata, mieszkalnictwo, sport oraz rekreacja, działania rewitalizacyjne.

40. Na przykład, instytucja zarządzająca rekomendowała stosowanie hybryd PPP w PO Infrastruktura i Środowisko, jak również na poziomie RPO. W lipcu 2007 roku Ministerstwo Transportu przedstawiło nowy ambitny plan na okres 2007-2015, zgodnie z którym 443km z 1213km nowych autostrad ma zostać wybudowanych w ramach PPP.
41. Sektor „administracji rządowej" oznacza „ogólny sektor administracji rządowej" w Systemie Rachunków Narodowych. Sektor ten obejmuje kluczowe ministerstwa, departamenty oraz agencje, szpitale publiczne, szkoły publiczne, instytucje ubezpieczeń społecznych, itd. Obejmuje jednostki na wszystkich szczeblach administracji: w województwach, powiatach i gminach.
42. Liczba pracowników administracji publicznej zaangażowanych w procedurę zarządzania środkami unijnymi wzrosła o 41% na poziomie centralnym i 80% na poziomie lokalnym w okresie 2003-2004. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że liczba wyjściowa była dość niska (w roku 2005 było w sumie 3384 pracowników).
43. W porównaniu z gwałtownym wzrostem wynagrodzeń w polskim sektorze prywatnym (12% wzrost w 2006 roku), średnie płace w sektorze publicznym pozostały na niższym poziomie, a wydatki administracji rządowej na wynagrodzenia (wynagrodzenia dla pracowników stosowne do PKB) zmniejszyły się, szczególnie w okresie 2003-2005. Poza kilkoma wyjątkami wysokość wynagrodzeń jest jeszcze niższa na poziomie lokalnym (w roku 2004, średnia miesięczna pensja brutto w sektorze administracji lokalnej wynosiła 2 553 PLN, w porównaniu z 3 296 PLN w administracji centralnej). Proces ten może przyczynić się do dalszej utraty wykwalifikowanych pracowników w obszarach wiejskich, które mają bardzo ograniczone możliwości finansowe.
44. The Economist, 2006
45. www.nku.cz/seminars/eurosai-prague-2006/documents/SZPAKOWSKI_Summary_InternalControlOfTheStructuralFunds.pdf (Supreme Audit Office, Czech Republic).
46. W przypadku Polski, negocjacje dotyczące pomocy publicznej zakończyły się wprowadzeniem pewnych rozwiązań przejściowych, szczególnie w odniesieniu do planów pomocy fiskalnej mających na celu przyciągnięcie inwestycji zagranicznych oraz sposobów restrukturyzacji upadającego przemysłu hutniczego. Pomimo, iż w znaczący sposób ograniczono pionową pomoc publiczną (szczególnie dla górnictwa i stoczni), pozostaje ona istotnym czynnikiem przyciągającym zagranicznych inwestorów. Opracowano mapę pomocy regionalnej, aby określić te obszary, gdzie pomoc regionalna jest dopuszczalna oraz maksymalny poziom pomocy dla tych obszarów. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 2004 roku w sprawie utworzenia mapy pomocy regionalnej zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw nr 200, poz. 2050.
47. Programy pomocy regulujące procedurę przyznawania pomocy publicznej zostały przygotowane dla SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz SPO Transport.
48. W przypadku programów regionalnych, każdy beneficjent zobowiązany jest do przedstawienia raportu z realizacji działania raz na sześć miesięcy oraz po zakończeniu działania, wraz z wnioskiem o końcową wypłatę.
49. Więcej informacji można znaleźć na następującej stronie: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm.
50. Nie wszystkie kraje uwzględniają samorządy lokalne w Średniookresowej Strukturze

Ekonomicznej. Jednak wiele krajów OECD uznało, że struktura ta stosowana na poziomie administracji centralnej poprawia proces planowania i kontroli budżetu. Na przykład w Austrii, gdzie znacząca ilość środków przekazywana jest administracji lokalnej, Struktura jest stosowana aby zwiększyć ogólną kontrolę wydatków. W Niemczech, gdzie proces decentralizacji fiskalnej jest znaczący, Struktura wykorzystywana jest jako instrument do osiągnięcia porozumienia w sprawie dystrybucji celów deficytowych pomiędzy poszczególne poziomy administracji (OECD, Managing Public Expenditures in Poland, 2003) http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN012395.pdf.

ANEKS 3. A1

Alokacja zadań pomiędzy poszczególnymi poziomami administracji lokalnej w Polsce

	Gminy	Powiaty	Województwa
Planowanie strategiczne i rzeczywiste	✓ Plany rozwoju lokalnego ✓ Lokalne rzeczywiste plany generalne ✓ Wydawanie pozwoleń budowlanych	✓ Plany rozwoju powiatu ✓ Inspekcje budowlane	✓ Strategiczne planowanie regionalne (w tym międzynarodowe stosunki gospodarcze oraz promocja regionu) ✓ Rozwój regionalny ✓ Kontrakty z rządem centralnym ✓ System wodociągowy oraz oczyszczanie ścieków ✓ Gromadzenie oraz wywóz odpadów
Drogi oraz infrastruktura społeczna	✓ Sprzątanie ulic ✓ Oświetlenie ulic ✓ Parki i tereny zielone ✓ Konserwacja ✓ Centralne ogrzewanie ✓ Drogi lokalne ✓ Komunikacja miejska	✓ Sieć dróg powiatowych	✓ Sieć dróg wojewódzkich ✓ Zarządzanie systemem wodnym (ochrona przeciwpowodziowa)
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	✓ Straż miejska ✓ Ochotnicza straż pożarna	✓ Bezpieczeństwo i porządek publiczny (policja) ✓ Obrona cywilna	
Szkolnictwo	✓ Przedszkola i szkoły podstawowe	✓ Szkoły gimnazjalne i ponadgimnazjalne	✓ Niektóre szkoły wyższe
Ochrona zdrowia		✓ Publiczne ośrodki ochrony zdrowia i usługi sanitarne	✓ Szpitale wojewódzkie
Opieka społeczna	✓ Usługi społeczne, jak np. zasiłki mieszkaniowe, pomoc dla osób starszych, zasiłki społeczne	✓ Zwalczanie bezrobocia ✓ Opieka nad osobami bezdomnymi	
Mieszkalnictwo	✓ Budowa mieszkań socjalnych ✓ Zarządzanie budownictwem komunalnym		
Kultura, sport i rekreacja	✓ Biblioteki lokalne ✓ Teatry, instytucje kulturalne		✓ Wojewódzkie ośrodki kultury
Pozostałe	✓ Rejestr dokumentów cywilnych	✓ Rejestr ziemski oraz ekspertyzy	✓ Ochrona środowiska

Źródło: Świaniewicz, 2002.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

ANEKS 3.A2

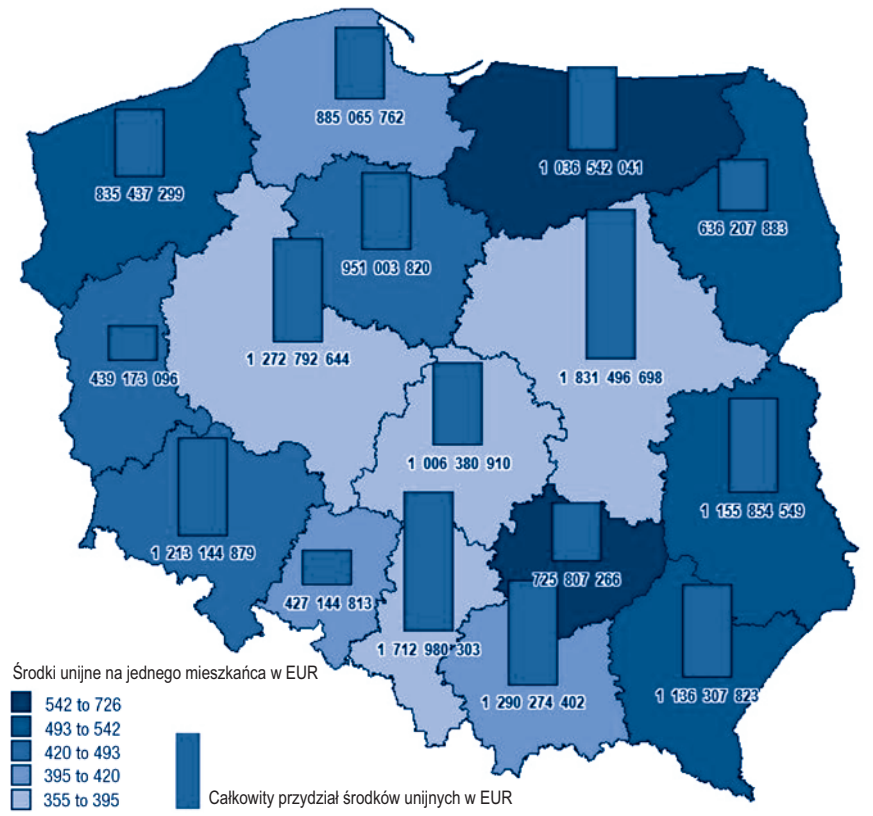
Struktura dochodów samorządowych według rodzaju w roku 2005

	Łącznie samorząd lokalny		Gminy[1]		Powiaty		Województwa	
	Milion EUR	%	Milion EUR	%	Milion EUR	%	Milion EUR	%
Dochód podatkowy	9 627.5	37.6	8 177.9	40.1	471.2	13.8	978.5	55.7
Wpływy z podatków własnych	3 962.8	15.5	3 962.8	19.4	–	–	–	–
Wpływy z podatków wspólnych	5 664.,7	22.1	4 215.0	20.7	471.2	13.8	978.5	55.7
Dotacje	11 937.1	46.7	8 898.5	43.6	2 422.3	70.8	616.3	35.1
Subwencja ogólna	8 067.6	31.5	6 066.6	29.7	1 665.3	48.7	335.7	19.1
Dotacje celowe	3 869.5	15.1	2 831.9	13.9	757.0	22.1	280.6	16.0
Pozostałe, między innymi	4 016.3	15.7	3 327.1	16.3	527.5	15.4	161.7	9.2
Zysk ze sprzedaży aktywów	1 077.4	4.2	1 009.2	4.9	52.3	1.5	15.9	0.9
Opłaty	520.0	2.0	520.0	2.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

1.W tym miasta na prawach powiatu
Źródło: Ministerstwo Finansów i Rocznik Statystyczny. Dane nie skonsolidowane, Dexia 2008.

ANEKS 3.A3

Alokacja środków unijnych dla polskich województw 2007-13: Regionalne Programy Operacyjne (RPO)



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

ANEKS 3.A4

Dotacje i podatki dla samorządów lokalnych

Dotacje

W roku 2005 subwencja ogólna wyniosła 8,1 miliarda EUR. Gminy otrzymały 75%, powiaty 21%, a województwa 4%. Jest to główna dotacja dla samorządów lokalnych (68% ze wszystkich dotacji przekazanych gminom, 69% z tych przekazanych powiatom i 55% dotacji dla województw).

Subwencja ogólna została zmodyfikowana na mocy ustawy z 2004 roku. Niektóre części subwencji zlikwidowano (część przekazywaną województwom i powiatom na drogi oraz część wyrównawczą dla gmin). Stworzono dwie nowe części: i) część równoważącą, przeznaczoną na pokrycie wydatków socjalnych gmin i powiatów (226 milionów EUR w roku 2005); ii) część regionalną (78 milionów EUR w 2005 roku), obliczaną dla każdego województwa na podstawie stopy bezrobocia, PKB per capita, powierzchni dróg publicznych na mieszkańca oraz wydatków na kolej wojewódzką.

Pozostałe dwie części dotacji zostały utrzymane na mocy nowej Ustawy. W przeciwieństwie do części równoważącej oraz regionalnej, dotyczą trzech poziomów administracji lokalnej. Są to: i) część oświatowa na pokrycie wydatków związanych z edukacją, która stanowi główną część przekazywaną samorządom lokalnym (6,5 miliarda EUR lub 25,4% ogólnej kwoty dochodów samorządowych w 2005 roku); oraz ii) część wyrównawcza (1,2 miliarda EUR lub 4,6% dochodów samorządowych w 2005 r.).

Dotacje celowe wyniosły w 2005 roku 3,9 miliarda EUR (32% wszystkich dotacji państwowych), z czego 73% otrzymały gminy, 20% powiaty, a 7% województwa. Dotacje celowe, które stanowią 15% dochodów samorządowych, podzielone są na cztery części: dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej: 2,4 miliarda EUR w 2005 r.; dotacje na wykonanie konkretnych zadań: 957 milionów EUR w 2005 roku; dotacje przeznaczone na wykonanie zadań wspólnie z organizacjami państwowymi: 57 milionów EUR w 2005 roku; dotacje ze specjalnych funduszy: 156 milionów EUR w 2005 roku.

Podatki

Wpływy z podatków własnych. W 2005 r., wpływy z podatków własnych gmin wyniosły 4 miliardy EUR, co stanowiło 48,5% dochodu podatkowego gmin oraz 19,4% całkowitego dochodu gmin. Głównym źródłem dochodu podatkowego gmin jest podatek majątkowy. Wprowadzony w roku 1991, podatek ten wygenerował 2,9 miliarda EUR w 2005 roku, co stanowiło 35,5% dochodu podatkowego gmin oraz 14,2% całkowitego dochodu gmin. Gminy mogą też nakładać innego rodzaju podatki (np. dla właścicieli psów, podatek turystyczny, rynkowy, etc), ale łącznie podatki te wygenerowały tylko ok. 660 milionów EUR w 2005 roku.

Pozostałe lokalne podatki własne: jednym z nich jest podatek rolny, którego wysokość jest ustanawiana przez prawo i zależy od wielkości gospodarstwa oraz średniej ceny skupu zboża. Podatek ten wygenerował ok. 240 milionów EUR w 2005 r., co stanowiło 2,9% dochodu podatkowego gmin oraz 1,1% całkowitego dochodu gmin. Rady gmin mają prawo obniżać wysokość tego podatku. Kolejnym podatkiem jest podatek od środków transportowych, którego wysokość ustalana jest przez radę gminy w granicach przewidzianych przez prawo, podatek ten jest uaktualniany raz w roku przez Ministerstwo Finansów. Podatek ten stanowił 2% dochodu podatkowego gmin oraz 0,8% całkowitego dochodu gmin.

Wpływy z podatków wspólnych pochodzą z retrocesji części wpływów z dwóch podatków ogólnokrajowych: podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych (w 2004 r. wielkość przekazywanego dochodu z podatków wzrosła, aby zrekompensować obniżenie dotacji). W 2005 roku, wpływy z podatków wspólnych przyniosły samorządom lokalnym 5,7 miliarda EUR, z czego lwia część została przekazana gminom (74,4% całkowitego dochodu z podatków wspólnych), a szczególnie miastom na prawach powiatu (44,9% całkowitego dochodu z podatków wspólnych). Stanowiło to 51,5% dochodu podatkowego gmin oraz 20,7% całkowitego dochodu gmin, jak również całkowitą sumę dochodu podatkowego powiatów i województw.

Źródło: DEXIA, 2008.

Przeglądy terytorialne OECD: Polska - ISBN 978-83-7610-081-4

ANEKS 3.A5

Alokacja wydatków Regionalnych Programów Operacyjnych

	% całkowitej alokacji									
Województwa	Badania i rozwój, Przedsiębiorczość	Społeczeństwo informacyjne	Transport	Energetyka	Ochrona środowiska	Kultura i turystyka	Rozwój zasobów ludzkich	Infrastruktura społeczna	Rozwój terytorialny	Potencjał instytucjonalny i administracyjny
Unia Europejska	16.89	3.75	24.50	2.50	15.00	3.10	23.00	5.50	2.50	1.70
Polska	17.07	5.77	35.53	3.46	13.44	3.27	13.00	4.24	2.58	1.66
ŚWIĘTOKRZYSKIE	14.05	3.91	42.98	1.03	13.39	4.18	10.97	5.74	2.02	1.74
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	14.50	4.73	41.72	6.91	7.22	4.47	10.74	5.02	2.51	2.18
PODKARPACKIE	14.77	4.83	46.61	2.90	9.44	1.57	10.49	5.31	2.66	1.42
PODLASKIE	16.80	5.69	39.04	5.30	6.66	3.99	10.86	6.87	2.55	2.24
LUBELSKIE	14.02	4.54	43.27	3.28	7.09	4.86	13.29	6.28	1.74	1.65
MAZOWIECKIE	15.92	11.63	36.15	1.77	14.73	3.12	12.25	2.88	0.68	0.87
ZACHODNIOPOMORSKIE	15.25	4.12	37.35	10.48	9.42	4.23	11.16	3.11	2.80	2.08
LUBUSKIE	16.11	4.92	34.06	1.41	14.80	2.50	13.18	3.98	6.24	2.80
DOLNOŚLĄ SKIE	22.17	4.90	27.56	3.37	15.73	4.09	12.32	4.42	3.71	1.72
POMORSKIE	15.46	5.26	32.78	5.85	14.56	4.25	14.43	2.70	2.98	1.72
ŁÓDZKIE	17.62	4.78	37.77	2.24	11.73	2.66	15.37	3.69	2.45	1.70
WIELKOPOLSKIE	17.86	4.14	38.59	2.32	14.38	1.81	14.46	3.69	1.23	1.52
KUJAWSKO-POMORSKIE	19.95	4.13	34.77	2.65	10.25	2.90	15.66	4.57	3.02	2.10
MAŁOPOLSKIE	20.75	3.67	30.24	1.41	15.49	3.77	15.16	4.91	2.65	1.94
OPOLSKIE	21.32	4.88	23.33	4.53	19.20	2.46	14.19	3.12	3.73	3.24
ŚLĄSKIE	18.17	5.71	22.30	4.23	23.42	2.25	14.03	3.64	5.01	1.23

Legenda: Maximum. Minimum.

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj 2008

Przeglądy Terytorialne OECD

POLSKA

Polska ma dużą szansę na efektywną implementację ambitnej polityki rozwoju regionalnego. Chociaż kraj ten wykazywał, od połowy lat 1990-ych, wysokie tempo wzrostu, a w okresie 2006-07 odnotował pod tym względem drugi wynik spośród państw członkowskich OECD, to nadal utrzymują się i powiększają zróżnicowania terytorialne, szczególnie pomiędzy dużymi miastami a obszarami wiejskimi.

Zróżnicowania terytorialne występujące w Polsce należą do największych na obszarze OECD. Polityka rozwoju regionalnego zajmuje obecnie eksponowane miejsce w działaniach władz, co wynika ze znacznego wsparcia funduszy UE, silnego zaangażowania politycznego oraz zwiększonej roli 16 województw powołanych do życia w 1999 r. W latach 2007-2013 Polska jest największym beneficjentem funduszy strukturalnych UE, gdyż przyznana jej w ramach polityki spójności kwota wynosi 67 miliardów euro. Uzyskanemu wsparciu zewnętrznemu towarzyszy znaczący wysiłek w postaci krajowego współfinansowania.

Podobnie jak wiele innych państw członkowskich OECD, Polska musi starać się osiągnąć odpowiednią równowagę pomiędzy wsparciem dla biegunów wzrostu a rozwojem regionów opóźnionych, przede wszystkim swoich wschodnich regionów peryferyjnych, które są jednymi z najbiedniejszych w Unii Europejskiej. Niniejszy raport analizuje różnorodne wyzwania i szanse przed jakim stoi polityka rozwoju regionalnego w Polsce oraz przedstawia rekomendacje mające na celu optymalne zaprojektowanie i implementację *policy mix*, koncentrując się przede wszystkim na wymiarze rządzenia.

„Przegląd Terytorialny Polski” stanowi element - podjętego przez Komitet Polityki Rozwoju Terytorialnego - szerszego programu, obejmującego przeglądy terytorialne poszczególnych krajów. Podstawowym celem tej serii jest zapoznanie władz poszczególnych państw z praktycznymi wskazówkami. Uprzednio omówiono takie państwa jak: Kanada, Republika Czeska, Finlandia, Francja, Węgry, Włochy, Japonia, Korea Płd, Luksemburg, Meksyk, Norwegia, Portugalia i Szwajcaria.

Pełen tekst niniejszej książki jest dostępny on-line za pośrednictwem poniższych linków:
www.sourceoecd.org/governance/9789264049260
www.sourceoecd.org/regionaldevelopment/9789264049260

Posiadający dostęp on-line do wszystkich publikacji OECD powinni użyć linku:
www.sourceoecd.org/9789264049260

SourceOECD jest biblioteką OECD „on-line” książek, periodyków i baz danych statystycznych. W celu uzyskania obszerniejszych informacji o tej wielokrotnie nagradzanej usłudze oraz próbnego dostępu prosimy zwrócić się do Państwa bibliotekarza lub napisać na adres **SourceOECD@oecd.org**

ISBN 978-83-7610-081-4